Bayern
und
das Reichsratsproblem.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

FRANZ ADOLF WESTERMAYER

Referendar in München.

Berichterstatter: Prof. Dr. H. Pohl

Approbiert: 22. Juni 1929.

Buchdruckerei Jos. Fürst, Murnau a. Staffelsee

1929.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literatur.

Anschütz:	Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar, Berlin 1926.
	Die kommende Reichsverfassung, Deutsche Juristenzeitung 1919.
Arndt:	Die Verfassung des deutschen Reichs von 1871, Berlin 1913.
Apelt:	Vom Bundesstaat zum Regionalstaat, Berlin 1927.
	Kritik zu den Vorschlägen des Bundes zur Erneuerung des Reichs, Zeitschrift Reich und Länder, Heft 4 1928.
Beyerle:	Föderalistische Reichspolitik, München 1924.
Bilfinger:	Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, Tübingen 1923.
	Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Veröffentlichungen der Vereinigg. d. Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 1, Berlin 1924.
Becker:	Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarck'schen Verfassung, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. Breslau 1928.
Brie:	Der Reichsrat in kritischer und rechtspolitischer Betrachtung, Handbuch für Politik Band 3.
Bredt:	Reichsrat und Föderalismus, der Deutschenspiegel, Jahrgang 3 1926.
Conrad:	Zur Reichsreform, systematisches und kritisches Material, Zeitschrift Reich und Länder. Sonderheft 2, 1928.
Finger:	Das Staatsrecht des deutschen Reiches der Verfassung vom 11. August 1919, Stuttgart 1923.

Fleischmann:	Verfassungserbgut von Reich zu Reich, Tübingen 1928.
Giese:	Föderalistische Verfassungsreform. Wille und Weg, Jahrg. 2 1926 und 27.
Held:	Der Reichsrat, seine Geschichte, Rechte und Stellung nach der R.V. v. 11. VIII. 19, Regensburg 1926.
Jan:	Bayern zur Reichsverfassungsreform, München 1928.
Koch:	Die Bayerische Denkschrift und der Unitarismus, D. J. Z. 1924.
	Vereinheitlichung und Vereinfachung der Reichsverwaltung, D. J. Z. 1921.
Kitz:	Reichsland Preussen, Düsseldorf 1927.
Laband:	Der Bundesrat, D. J. Z. 1911.
Lux:	Der Bundesrat und seine Befugnisse, Greifswald 1913.
Meyer-Luerßen:	Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten zum Reichsrat, Berlin 1924.
Nawiasky:	Grundprobleme der Reichsverfassung I. Teil, Berlin 1928.
	Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung, Politische Zeitfragen III. Jahrg. Heft 7, München 1921.
	Wege und Ziele einer föderalistischen Ausgestaltung der Reichsverfassung, D. J. Z. 1923.
	Die föderalistische Ausgestaltung der deutschen Reichsverfassung, Sonderdruck der Allgem. Ztg. München 1924.
	Kritik zu den Vorschlägen des Bundes zur Erneuerung des Reichs, Zeitschr. Reich und Länder Heft 4, 1928.
Pfeiffer:	Einheitsstaat und Föderalismus, Politische Zeitfragen II. Jahrg. Heft 5—7. München 1920.
Perels:	Grundgedanken der deutschen und bremischen Verfassung, Hamburg 1925.
Piloty:	Die Weimarer Verfassung im Licht der bayerischen Denkschrift, die Hilfe, Jahrg. 30. 1924.
Rothenbücher:	Der Entwurf der deutschen Reichsverfassung, Zeitschr. f. Rechtspflege in Bayern Band 15.
Schaeffer:	Der Föderalismus in Deutschland, München 1927.

Schulze: Das neue deutsche Reich, Dresden 1927.
Stier-Somlo: Das Reichsrats- und Staatsratsproblem, Tübingen 1927.
Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht III. Aufl. Tübingen. der Weimarer Verfassung. Zeitschrift für Politik Band 14 Heft 3.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.
Zorn: Die alte und die neue Reichsverfassung, Berlin 1924.

Denkschrift der Mittwochvereinigung der Geistesarbeiter der Bayerischen Volkspartei München 1920.
Erste Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung zur Revision der Weimarer Verfassung v. 5. I. 1924.
II. Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder, München 1926.
Material zur Verfassungsreform, Vorschläge zur Aenderung der Reichsverfassung vom 12. 10. 28, München.
Denkschrift des Präsidenten des Badischen Landtages, Dr. Baumgartner, Karlsruhe 1923.
Stenografische Berichte der deutschen Nationalversammlung 1919.
Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung.
Drucksache Nr. 14 des Staatenausschusses.
Stenografische Berichte des Deutschen Reichstages 1920 bis 1924.
Berichte des bayerischen Landtages 1919—1928.
Die Länderkonferenz, Reichs- und Staatsverlag 1928.
Verfassungsausschuss der Länderkonferenz, Reichs- und Staatsverlag 1929.
Politische Zeitfragen Jahrg. I und II München 1919, 1920.
Unitarismus und Föderalismus Flugschrift, München 1928.
Münchener Neueste Nachrichten, Jahrg. 1919—1928.
München-Augsburger Abendzeitung, Jahrg. 1919—1928.
Münchener Zeitung, Jahrg. 1919—1928.
Bayerische Staatszeitung, Jahrg. 1919—1928.
Bayerischer Kourier, Jahrg. 1919—1928.
Augsburger Postzeitung, Jahrg. 1919—1928.
Regensburger Anzeiger, Jahrgang 1919—1928.

Inhaltsverzeichnis.

1. Kapitel: Einleitung.

I. Haupteil: Die Gliedstaatsvertretung von 1871—1918.

2. Kapitel: Der Bundesrat nach der Verfassung von 1871.

II. Hauptteil.

Bayern und die Frage des Einflusses der Gliedstaaten auf die Reichswillensbildung in den Jahren 1918—1929.

3. Kapitel: Das Problem der Gliedstaatsvertretung vor Zusammentritt der Nationalversammlung.

4. Kapitel: Die Gliedstaatsvertretung in den Verfassungsberatungen.

5. Kapitel: Der Reichsrat, sein Stellung und seine Aufgaben.

6. Kapitel: Bayern und das Reichsratsproblem.

7. Kapitel: Die Reform des Reichsrats auf Grund der bayer. Denkschriften von 1924 und 1926.

8. Kapitel: Bayern und die Vorschläge zur Reichsreform.

III. Hauptteil: Die Auswirkungen der bayer. Reformvorschläge vom 12. X. 1928.

9. Kapitel: Das Kräfteverhältnis zwischen Reichstag und Reichsrat.

10. Kapitel: Das Kräfteverhältnis zwischen Reichsrat und Reichsregierung.

11. Kapitel: Der Reichsrat im Verhältnis zu Reichspräsident und Reichsvolk.

Kapitel I.

Einleitung.

Gesamtstaat und Einzelstaat stehen im Bundesstaat nicht berührungslos nebeneinander; umfasst doch das Problem des Bundesstaates als Hauptfragen die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Gliedern, sowie die Beteiligung der Einzelstaaten an der Reichswillensbildung, beides Angelegenheiten, die sowohl den Gesamtstaat wie auch die Bundesglieder auf das engste betreffen. Im Wesen des Bundesstaates als eines Kompromisses zwischen Einheitsstaat und Staatenbund liegt es, dass die Grenzen zwischen den Lebenssphären von Gesamt- und Einzelstaat nicht für ewig bestimmt sein können, dass vielmehr je nach der Intensität des politischen Lebens des Bundes oder der Glieder deren Betätigungsfeld eine Erweiterung oder Verengung erfahren kann und muss. Die dahin zielenden Tendenzen bezeichnet man gebräuchlicherweise als Unitarismus oder Föderalismus, je nachdem in dieser Entwicklung die Stellung des Gesamtstaates oder die des Einzelstaates gestärkt werden soll. Unaufhörlich ringen die zentripetalen und zentrifugalen Kräfte miteinander, den Bundesstaat bald dem Einheitsstaate, bald dem Staatenbunde nahe bringend. Einen Frieden zwischen beiden Richtungen wird und kann es niemals geben, da ein Gleichgewicht in dem natürlichen Expansionsdrang des Gesamtstaates wie der Einzelglieder nicht möglich ist.

Am klarsten kommt dieser Kampf zwischen Unitarismus und Föderalismus im Leben eines Bundesstaates bei dem Organ zum Ausdruck, das zur Einflussnahme der Glieder auf die Willensbildung des Gesamtstaates dient. An dem Masse der Einflussmöglichkeit dieses Organs, an den Versuchen, seine Stellung im Reichsbau zu festigen, lässt sich am besten die Stärke des politischen Eigenlebens der Glieder eines Bundesstaates erkennen.

Gerade im Deutschen Reich, dessen staatsrechtlicher Neubau noch nicht endgültig abgeschlossen ist, treten die gekennzeichneten Tendenzen mit aller Schärfe hervor. Die Kämpfe um die Ausgestaltung seiner Gliedstaatsvertretung zeigen, welch starken Schwankungen das Kräfteverhältnis zwischen Unitarismus und Föderalismus unterworfen ist.

Im Hinblick hierauf kann man für das Deutsche Reich

ohne weiteres von einem Problem seiner Gliedstaatsvertretung, von einem Reichsratsproblem, sprechen. Dieses Problem vom Standpunkt Bayerns, des Vorkämpfers des Föderalismus, aus darzustellen, soll die Aufgabe der vorstehenden Arbeit sein; denn gerade in dem Kampf dieses zweitgrössten deutschen Landes um die Erhaltung und Verstärkung der bundesstaatlichen Elemente im deutschen Verfassungsbau zeichnen sich am deutlichsten die starken föderalistischen Kräfte, das lebendige Eigenleben der deutschen Gliedsstaaten im Rahmen des Reichsbaues ab.

I. Hauptteil: Die Gliedstaatsvertretung von 1871—1918.

Kapitel II.

Der Bundesrat nach der Verfassung von 1871.

Seit dem Umsturz des November 1918 und der dadurch bedingten Neuschaffung der deutschen Reichsverfassung ist der Ruf: „Zurück zur bismarckischen Verfassung" nicht verstummt. Mögen auch im Lauf der Zeit die Formulierungen andere geworden sein, in seinen Grundtendenzen ist das Schlagwort aufrecht erhalten und zum Ausdruck des Kampfes um die Wahrung und Ausgestaltung des bundesstaatlichen Charakters des Deutschen Reiches geworden.

Zur Beurteilung des Unterschiedes, der zwischen der Gliedstaatsvertretung der alten und der neuen Verfassung besteht, zur Beurteilung des Wunsches nach Wiederherstellung des alten Rechtszustandes ist eine kurze Betrachtung der Struktur und des Aufgabenbereiches des föderalistischen Organs der Verfassung von 1871 notwendig.

I. Die Organisation des Bundesrates.

„Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes" (Art. 6 R.V.). Er war gedacht als die organisierte Einheit der Glieder des Reiches. Die Mitglieder dieses Bundes waren die zum Reich gehörenden Staaten (Art. 2), deren oberster Wille durch ihre Monarchen bezw. die Senate der Freien Städte verkörpert wurde. Daher wurden auch „die Vertreter der Mitglieder", die Bevollmächtigten, von den Staatsoberhäuptern ernannt (Art. 6 Abs. 2) und waren ihnen, nicht anderen Organen für ihre Tätigkeit verantwortlich. Aus Art. 7 Abs. 3, wie auch aus dem Wesen eines Bevollmächtigten ergab sich dabei, dass diese nicht nach eigener Ansicht und Ueberzeugung, sondern auf Grund der ihnen vom Staatsoberhaupt erteilten Instruktionen im Bundesrat zu

stimmen hatten. Diese Abhängigkeit vom Träger der Staatsgewalt hatte auf der anderen Seite aber eine besondere Rechtsstellung der Bevollmächtigten zur Folge. Sie galten als bevollmächtigte Geschäftsträger ihrer Auftragsstaaten und hatten, soweit sie ausserpreussische Bevollmächtigte waren, dem König von Preussen gegenüber Anspruch auf diplomatischen Schutz (Art. 10).

Das Stimmgewicht der einzelnen Staaten im Bundesrat war nach ihrer Grösse verschieden, jedoch verfassungsmässig genau festgelegt und so geregelt, dass jeder Staat über mindestens eine Stimme verfügte (Art. 6). Auf Grund dieses Stimmgewichtes konnten die einzelnen Staaten so viel Bevollmächtigte in den Bundesrat entsenden, als sie Stimmen führten. Jedoch musste die Gesamtheit der einem Bundesglied zustehenden Stimmen einheitlich abgegeben werden (Art. 6 Abs. 2), eine Bestimmung, die bei der Stellung des Bundesrates als Staatenvertretung selbstverständlich war.

Nach Art. 12 R.V. konnte der Bundesrat nur auf Berufung durch den Kaiser zusammentreten, der auch das Recht seiner Vertagung und Schliessung hatte. Von 1883 ab war er jedoch nicht mehr geschlossen, sondern nur noch vertagt worden und damit zu einem permanenten Organ geworden. In diesem Zusammenhang ist es interessant für die Stellung des Bundesrates gegenüber dem Reichstag, dass er gemäss Art. 13 ohne gleichzeitige Berufung des Reichstages, dieser aber nicht ohne gleichzeitige Versammlung des Bundesrates tagen konnte.

Was die Sitzungen des Bundesrates anlangte, so trat er als Plenum oder in Ausschüssen zusammen (Art. 18), in beiden Fällen jedoch geheim. Die Verteilung der Ausschussitze war verfassungsmässig so festgelegt (Art. 8 Abs. 2), dass in jedem Ausschuss ausser Preussen, das damit in allen über einen ständigen Sitz verfügte[1]), noch vier andere Bundesstaaten vertreten sein sollten, die vom Bundesratsplenum alljährlich neu gewählt wurden[2]). Für Bayern galt dabei das Reservatrecht, dass es im Ausschuss für Landheer und Festungen gleich Preussen einen ständigen Sitz innehatte. Eine Besonderheit innerhalb der Ausschüsse bildete der auf Grund der Versailler Verträge in Art. 8 Abs. 3 geschaffene Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten. Er bestand aus den Bevollmächtigten Bayerns, Sachsens, Württembergs, sowie

1) Mit Ausnahme des Auswärtigen Ausschusses.
2) Mit Ausnahme dreier bestimmter Ausschüsse, deren nichtständige Mitglieder vom Kaiser ernannt wurden.

zweier anderer jährlich zu wählender Bundesglieder. Er sollte ein Gegengewicht bilden gegenüber der einheitlichen Leitung der auswärtigen Politik durch den deutschen Kaiser und König von Preussen und dazu dienen, die ausserpreussischen Bundesstaaten, unter ihnen vor allem die Mittelstaaten, von dem Gang der äusseren Politik in Kenntnis zu setzen und ihre Meinung einzuholen. Praktisch wichtig geworden ist dieser Ausschuss nie[3]).

Den Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte stand nach Art. 15 R.V. dem Reichskanzler zu, der vom Kaiser ernannt wurde. Voraussetzung für ein Tätigwerden des Kanzlers im Bundesrate aber war seine Eigenschaft als Mitglied desselben[4]). Er musste also Bevollmächtigter sein. Da der Kaiser nun nach Art. 11 stets identisch mit dem König von Preussen war, war der Kanzler stets auch preussischer Bevollmächtigter. Damit war, ganz abgesehen davon, dass der Reichskanzler in den meisten Fällen auch das Amt eines preussischen Ministerpräsidenten bekleidete, eine enge Verbindung der Reichsgeschäfte mit denen Preussens herbeigeführt. In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist endlich noch das Recht Bayerns, im Falle der Verhinderung sämtlicher preussischer Bevollmächtigter den Vorsitz im Bundesrat zu führen.

II. Der Bundesrat als Organ der Gesetzgebung.

Als oberster Träger der Reichsgewalt war der Bundesrat grundsätzlich zuständig für alle Funktionen des Reiches, die nicht durch die Verfassung anderen Organen übertragen waren. Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Rechte des Bundesrates bei der Gesetzgebung, so ist folgendes festzustellen.

Wie der Reichstag hatte auch der Bundesrat das Recht der Gesetzesinitiative (Art. 7), wobei die Anregung von Gesetzesvorlagen von den einzelnen Bundesgliedern auszugehen hatte. Die Möglichkeit von Reichsvorlagen war nicht gegeben; der Kaiser hatte ein Recht auf Vorlegung eines Gesetzentwurfes nur als König von Preussen. Die im Bundesrat beschlossenen Vorlagen wurden an den Reichstag zu dessen Beschlussfassung weitergeleitet und dort von Mitgliedern des Bundesrates bezw. durch besondere von letzterem ernannte Kommissarien vertreten (Art. 16).

3) Von 1871—1913 ist er nur zweimal zusammengetreten.
4) Dies geht aus den Worten: „anderes Mitglied“ in Art. 15, II hervor.

Ging vom Reichstag die Initiative aus, so wurden nach Art. 23 in Verbindung mit § 69 und 17 der G.O. des Reichstages dessen Gesetzesvorlagen durch Vermittlung des Reichskanzlers an den Bundesrat geleitet, der seinerseits darüber zu beschliessen hatte.

Sollte ein rechtswirksames Gesetz zustande kommen, waren nach Art. 5 übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag notwendig, wobei aber festzuhalten ist, dass der Bundesrat das letzte Wort zu sprechen hatte. Durch die unveränderte Annahme einer Bundesratsvorlage im Reichstag war also nicht schon, wie es auf den ersten Blick gemäss Art. 5 erscheinen möchte, ein Gesetz zustande gekommen, vielmehr hatte über diesen Gesetzesbeschluss der Bundesrat auf Grund des Art. 7 Ziff. I nochmals zu beschliessen. Erst nach diesem Beschluss konnte der Kaiser das Gesetz ausfertigen und verkünden.

Für die Abstimmung im Bundesrat galt Art. 7 Abs. 3. Hiernach erfolgte die Beschlussfassung grundsätzlich mit einfacher Mehrheit. Jedoch gab die Stimme Preussens den Ausschlag, wenn ein Gesetzentwurf über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die in Art. 35 bezeichneten Abgaben in Frage stand und Preussen sich für die Aufrechterhaltung der im Zeitpunkt des Beschlusses bestehenden Einrichtungen aussprach. In diesem Fall war also eine Aenderung gegen Preussen unmöglich. Eine weitere Besonderheit lag darin, dass bei Verfassungsänderungen schon 14 Stimmen im Bundesrat zur Ablehnung genügten (Art. 78 Abs. 2). Durch diese Bestimmung war einer Beschränkung der Rechte der einzelnen Bundesstaaten in wirksamer Weise vorgebeugt [5]). Endlich sei auch noch die sehr einschneidende Bestimmung angeführt, wonach bei der Beschlussfassung über eine Angelegenheit, die nicht dem ganzen Reich gemeinschaftlich war, nur die Stimmen der Staaten im Bundesrate gezählt wurden, denen sie gemeinschaftlich war (Art. 7 Abs. 4).

Die Entwicklung bis 1918 hat mit der steigenden Machtstellung des Reiches nach aussen auch eine solche nach innen zur Folge gehabt. Triepel sagt ganz richtig: „die Geschichte der alten Reichsverfassung ist eine Geschichte fortschreitender Unitarisierung gewesen. Das tritt . . . in der Verschiebung der organisatorischen Machtverteilung, die sich zu Gunsten der kaiserlichen Regierung und auf Kosten des Bundesrates vollzogen hat, mit voller Klarheit zu Tage“ [6]).

5) Preussen mit seinen 17 Stimmen, aber auch die süddeutschen Staaten mit zusammen 16 Stimmen konnten jede Aenderung zu Fall bringen.

6) Zeitschr. f. Politik Bd. 14, S. 200.

Diese Entwicklung hat praktisch dazu geführt, dass die Initiative zum Erlass der Gesetze im Bundesrat nicht mehr von den einzelnen Gliedern, sondern in den weitaus meisten Fällen von den Reichsressorts ausging. Sie hat weiter dazu geführt, dass die eigentlichen Beratungen über die Gesetzesvorlagen von den Reichsressorts direkt mit den einzelnen Bundesstaaten auf dem Wege über die einzelstaatlichen, insbesondere preussischen Gesandtschaften geführt wurden, bevor die Angelegenheit an den Bundesrat zur Beschlussfassung gelangte. Die Folge war ein stetiges Sinken der Bedeutung des Bundesrates in allen Fragen der Gesetzgebung[7]).

III. Der Bundesrat als Organ der Verwaltung.

Der Bundesrat hatte Anteil an der vollziehenden Gewalt. Zwar nicht in dem Sinn, dass er die Durchführung von Gesetzen und Verordnungen unmittelbar erzwingen konnte — dies fiel dem Kaiser, den von ihm ernannten Reichsbehörden, sowie den Landesbehörden zu — wohl aber in dem Sinn einer Mitwirkung bei der Durchführung. Auf Grund Art. 7 Ziff. 2 beschloss der Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften[8]) und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anders bestimmt war. Zugleich war bestimmt, dass hinsichtlich der in Art. 7 Ziff. 2 geregelten Angelegenheiten bei der Beschlussfassung die preussische Stimme den Ausschlag geben sollte, wenn sie sich für Aufrechterhaltung des geltenden Rechtszustandes aussprach (Art. 37). Also auch hier war wie in den früher erwähnten Fällen der Gesetzgebung eine Aenderung gegen den Willen Preussens nicht möglich.

Das Recht zum Erlass einer Reihe weiterer Verordnungen ist über den Art. 7 hinaus auch aus den Art. 42, 43, 45 und 54 Abs. 2 für den Bundesrat abgeleitet worden.

Eine andere Aufgabe auf dem Gebiete der Verwaltung wurde durch Art. 7 Ziff. 3 umschrieben. Danach beschloss der Bundesrat in den nicht dem Kaiser vorbehaltenen Angelegenheiten über Mängel, die bei der Ausführung von Reichsgesetzen, allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder bestehenden Einrichtungen hervortraten.

Aus der Fülle der weiteren Befugnisse sollen hervorgerufen werden die Beschlussfassung des Bundesrates über die Durchführung der Bundesexekution (Art. 19), das Recht, mit

7) Vgl. Laband. D.J.Z. 1911, S. 1 ff.
8) Nach der herrschenden Meinung wurden darunter nicht nur Verwaltungs-, sondern auch Rechtsverordnungen verstanden.

Zustimmung des Kaisers die Auflösung des Reichstags zu beschliessen (Art. 24), das Zustimmungserfordernis zu Kriegserklärungen, „es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt" (Art. 11 Abs. 2), das Vorschlagsrecht bei Ernennung einer Reihe von Reichsbeamten und endlich die weitgehende Kontrolle über die Finanzwirtschaft des Reiches. Was die letztere anlangte, so stellte der Bundesrat den Entwurf des Reichshaushaltplanes auf, der auf dem Wege eines formellen Gesetzes zur Durchführung gebracht wurde (Art. 69). Ihm war über die Verwendung aller Reichseinnahmen jährlich durch den Reichskanzler Rechnung zu legen (Art. 72). Er beschloss schliesslich über die von jedem Bundesstaat an die Reichskasse geschuldeten Beträge (Art. 39).

Aehnlich wie bei der Gesetzgebung hat auch auf dem Gebiete der Verwaltung der steigende Einfluss der kaiserlichen Regierung auf die Arbeiten des Bundesrates dazu geführt, dass eine Reihe „ministerieller Funktionen zwar nicht formell, aber der Sache nach auf die Reichsregierung übergegangen sind" [9]). Gar manche Verordnung des Bundesrats war in Wahrheit nichts anderes als eine Verordnung der obersten Reichsbehörden und nur der verfassungsmässigen Form wegen in das Gewand einer Bundesratsverordnung gekleidet.

IV. Der Bundesrat als Organ der Rechtspflege.

Ausser den bisher angegebenen Befugnissen hatte der Bundesrat auch noch solche rechtspflegerischer Natur. Er hatte zwar auf diesem Gebiet nicht bei Privatstreitigkeiten, wohl aber bei Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur tätig zu werden und die Funktion eines Staatsgerichtshofes auszuüben. Nach Art. 76 war er berufen, Streitigkeiten zwischen den einzelnen Bundesgliedern, wie auch Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates, soweit in letzterem Falle nicht in der Verfassung des Gliedstaates eine besondere Behörde zur Entscheidung vorgesehen war, zur Erledigung zu bringen. In beiden Fällen jedoch nur auf Anrufen eines der streitenden Parteien.

* * *

Fasst man alle bisher skizzierten Befugnisse und Aufgaben des Bundesrates zusammen, kann man nicht umhin, ihm wenigstens rechtlich die Stellung eines höchsten Organs, des

9) Triepel, Zeitschr. f. Politik, S. 204.

Trägers der Reichsgewalt einzuräumen. Dies um so mehr, als ihm ja auf Grund seiner Gesetzgebungsmacht die Möglichkeit gegeben war, im Wege der Verfassungsänderung selbst den Wirkungskreis des Kaisers, dem auf den ersten Blick gern eine übergeordnete Stellung zuerkannt wird, einzuschränken.

II. Hauptteil:
Bayern und die Frage des Einflusses der Gliedstaaten auf die Reichswillensbildung in den Jahren 1918—1929.

Kapitel 3.

Das Problem der Gliedstaatsvertretung vor Zusammentritt der Nationalversammlung.

Der 9. November 1918 muss als der Tag bezeichnet werden, an dem die alte deutsche Reichsverfassung als Ganzes ausser Kraft gesetzt worden ist. Die bis dahin evolutionäre Entwicklung zum parlamentarisch-demokratisch regierten Staatswesen mit einer repräsentativen monarchistischen Spitze wurde jäh unterbrochen und mündete in eine rein revolutionäre aus. Die drohende Gefahr einer räterepublikanischen Staatsform wurde dabei durch den überragenden Einfluss der Sozialdemokratie abgewendet und die revolutionäre Entwicklung in parlamentarisch-demokratische Bahnen geleitet. Dabei musste der Gedanke des als Ziel erstrebten zentralisierten Einheitsstaates unter dem Druck der Verhältnisse stark modifiziert werden. Nicht zuletzt hatte das seinen Grund darin, dass überall in den deutschen Einzelstaaten sozialistische Regierungen auftraten, die keineswegs gewillt waren, sich ihre neu errungenen Kompetenzen allzusehr einschränken zu lassen. Hatten auch die leitenden Männer im Reich darauf abgezielt, den deutschen Staat in zentralistischem Sinne umzuformen, so mussten sie doch auf Grund dieser Sachlage schliesslich im Interesse der sonst bedrohten Reichseinheit den föderalistischen Bestrebungen der einzelstaatlichen Regierungen entgegenkommen. Am deutlichsten wird dies schon dokumentiert durch die Verordnung über die Ermächtigung des Bundesrats zur Ausübung von Verwaltungsbefugnissen vom 14. XI. 18, nach deren § 1 der Bundesrat die ihm nach den Gesetzen und Verordnungen des Reiches zustehenden Verwaltungsbefugnisse auch fernerhin ausüben sollte. Kam der Bundesrat auch wegen der geänderten Verhältnisse nicht mehr als Träger der Reichsgewalt in Betracht, so gab ihm doch diese Ermächtigung einige wenn auch im Verhältnis zum früheren Rechtszustand nur geringe Rechte zurück. Das

wichtigste an dieser Verordnung aber war, dass durch sie nach wie vor das Bestehen der Gliedstaaten und ihr Recht auf Einflussnahme in den Reichsangelegenheiten anerkannt wurde.

Wie verhielt sich nun Bayern zur Frage der Schaffung einer neuen Reichsgewalt, deren Konstituierung zur Wiederherstellung normaler Verhältnisse in Angriff genommen werden musste? Von allem Anfang an ging bayerischerseits die Tendenz dahin, die Reichsgewalt grundsätzlich wieder auf der gleichen Grundlage zu errichten wie 1870, allerdings mit der Einschränkung, dass eine preussische Hegemonie abgelehnt wurde[1]). Auf dieser Basis sind auch von Bayern Vorschläge zu einer neuen Verfassung ausgearbeitet worden. Nach ihnen waren als Reichsorgane gedacht ein Staatenhaus, bestehend aus instruierten Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen, ferner ein Volkshaus, ein Präsidium und ein Bundesgericht. Staatenhaus und Volkshaus sollten zusammen die Vertretung des Reiches bilden. Das Staatenhaus war infolgedessen gleichberechtigt an der Gesetzgebung, der Reichsaufsicht und dem Erlass der Verordnungen beteiligt. Ebenso war gedacht an eine Abhängigkeit der Minister von seinem Vertrauen[2]) [3]).

---

1) Vergl. z. B. das vorläufige Programm der Bayer. Volkspartei v. 12. XI. 18: „Zusammenschluss der deutschen Staaten auf föderalistischer Grundlage ohne Vorherrschaft eines Einzelstaates".

2) Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Flugblatt der B.V.P. betitelt: „Die B.V.P. und die deutsche Frage". In ihm heisst es u. a.: „Ein neues Staatenhaus muss aufgebaut werden, kein Deutschland mit brutaler Vorherrschaft des mächtigsten Bundesstaates, sondern ein Deutschland in dem alle deutschen Volksstaaten, alle deutschen Stämme sich frei nach ihrem innersten Wesen entwickeln können. Alle Pläne, die Giedstaaten aufzuheben, alle Versuche an Stelle eines Staatenbundes (!) mit möglichster Freiheit für die Gliedstaaten einen straffen Einheitsstaat zu setzen, würden dem schärfsten Widerspruch begegnen." Man erkennt aus diesem Flugblatt, wie stark die Bestrebungen einer Zerschlagung Preussens schon in den ersten Tagen nach dem Umsturz waren und wie sehr in manchen Kreisen Bayerns mit dem Gedanken einer weiteren Lockerung des deutschen Staatsgebildes gespielt wurde. Wesentlich gemässigter drückt sich demgegenüber ein Wahlaufruf der Bayer. Mittelpartei zu den Wahlen der Nationalversammlung aus: „Pflege der Selbständigkeit und des Eigenlebens Bayerns, fester Zusammenschluss aller deutschen Länder und Völker, Ausgleich zwischen einzelstaatlicher Selbständigkeit und gesamtdeutscher Staatsgemeinschaft."

3) Hinzu zu nehmen sind noch folgende Sätze aus dem Programm der neuen Regierung Eisner v. 15. XI. 1919: „Wir sind entschlossen, die Selbständigkeit Bayerns innerhalb des Ganzen zu erhalten. Wenn wir das Ziel erreichen wollen, dass die vereinigten Staaten von Deutschland die einzig mögliche Lösung des nationalen Prob-

Diese bayerischen Grundzüge einer neuen Reichsverfassung lassen klar erkennen, dass eine Aenderung in der bundesstaatlichen Struktur des Reiches von Bayern nicht gewünscht wurde, dass zumal der Einfluss der Gliedstaaten auf die Reichswillensbildung nicht nur keine Minderung, sondern im Gegenteil durch das parlamentarische System mit der Abhängigkeit der Minister vom Vertrauen des Staatenhauses eine ganz folgerichtige Verstärkung erfahren sollte.

Bei diesen Vorschlägen, die der Ausdruck eines stärkstbetonten Föderalismus sind, muss man sich immer vor Augen halten, dass sie ausgehen von einer Regierung, an deren Spitze der unabhängige Sozialdemokrat Eisner stand und zu der weiter eine Reihe bedeutender sozialdemokratischer Führer, unter ihnen z. B. der damalige Innenminister Auer, gehörten und dass hinter ihnen nicht nur die Parteien der Regierungsmehrheit, sondern das gesamte bayerische Volk stand, dass die Opposition, die bürgerlichen Parteien diese Linien der Politik unbeschadet ihrer sonstigen Einstellung zu der revolutionären Regierung mit allen Mitteln unterstützten[4]).

Wie stark diese föderalistischen Tendenzen nicht nur in Bayern, sondern in den gesamten süddeutschen Gliedstaaten waren, zeigte am besten die Konferenz der Regierungen Bayerns, Württembergs, Badens und Hessens in Stuttgart vom

---

lems sind, so werden wir in Zukunft eine zweckmässigere Gliederung der deutschen Gliedstaaten durchzuführen haben, die ohne jede Vorherrschaft eines Einzelstaates und ohne Antastung der Freiheit und Selbständigkeit Bayerns auch die notwendigen Massnahmen vernünftiger Einheit trifft".

4) Vergl. die Richtlinien der Gesamtvorstandschaft der B.V.P. vom 3. I. 19, abgedruckt im Bayerischen Kourier vom 14. I. 19: „Im Interesse einer gesunden Fortbildung des bundestaatlichen Reichsgedankens muss die Einwirkung der Einzelstaaten auf den Gang der Reichsangelegenheiten verfassungsmässig verbürgt und lebenskräftig erhalten werden. Da das Volkshaus das Wirkungsfeld der Parteien sein wird, muss das Staatenhaus so ausgestaltet werden, dass in ihm nicht die Interessen der Parteien, sondern der Einzelstaaten zur Geltung gelangen. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Stimmen im Staatenhaus unter Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung der Einzelstaaten abgegeben werden. Wer die Verantwortlichkeit zu tragen hat, wird davon abhängen, ob die Mitglieder des Staatenhauses im Auftrage ihrer Regierungen, oder der einzelstaatlichen Volksvertretungen handeln. Zahl und Verteilung der Stimmen ist so festzusetzen, dass keinem Einzelstaat eine Vormachtstellung zufällt". Auffallend an diesen Richtlinien ist vor allem die Unsicherheit in der Frage der Abhängigkeit der Staatenhausvertreter. Man war sich anscheinend in der ersten Zeit nicht darüber klar, dass eine wirkliche Staatenvertretung nur dann möglich war, wenn die Vertreter von einer direkten Einflussnahme seitens der Landesparlamente befreit waren.

27.—30. XII. 1918. In der auf dieser Konferenz formulierten Kundgebung wurde mit allem Nachdruck die Neueinrichtung des Reiches auf bundesstaatlicher Grundlage gefordert. In der beigegebenen Begründung heisst es[5]): „Es muss an dem seitherigen Mitbestimmungsrecht festgehalten und dessen Ausübung durch ein bundesstaatliches Organ in Gesetzgebung und Verwaltung verlangt werden. Nur mit Hilfe dieses bundesstaatlichen Organs ist es möglich, die volle Handlungsfreiheit der Reichsleitung wieder herzustellen." Eisner betonte dabei, dass diese Kundgebung der Einzelstaaten allerdings der Nationalversammlung vorgreife; er wolle dies aber, um das föderalistische Prinzip durchzusetzen[6]).

Seinen weiteren Ausdruck fand diese bayerische Politik in einer Reihe von Leitsätzen, die, von Ministerialrat Graßmann ausgearbeitet, am 17. I. 19 dem sozialdemokratischen Innenminister Auer übergeben wurden, der sie am gleichen Abend in einer öffentlichen Versammlung seiner Partei bekannt gab. Diese Leitsätze, auf die sich die einzelstaatlichen Regierungen, die Reichsleitung und die Nationalversammlung bezgl. der Ausarbeitung der künftigen Reichsverfassung einigen sollten, enthielten folgende wichtige Punkte:

„Die vereinigten Republiken Deutschlands bilden auch ferner einen ewigen Bund zum Schutz des deutschen Gebiets und zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes.

Das Deutsche Reich hat innerhalb seiner Zuständigkeit das Recht der unmittelbar für alle Reichsangehörigen bindenden Gesetzgebung und übt diese durch die Nationalversammlung unter Zustimmung der einzelnen Bundesstaaten aus.

Der Präsident beruft für die Führung der Reichsgeschäfte ein Ministerium von 5 Mitgliedern. Dieses bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens der Nationalversammlung und der Vertretung der Bundesstaaten.

Der Präsident bedarf zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Zustimmung eines Ausschusses der Regierungen der Bundesstaaten.

Zur Giltigkeit der vom Präsidenten abgeschlossenen Verträge ist die Genehmigung der Vertretung der Bundesstaaten und der Nationalversammlung erforderlich."

Abgesehen von den notwendigen Strukturänderungen auf Grund des parlamentarisch-demokratischen Systems finden sich in diesen Leitsätzen sehr wesentliche Anklänge an die

5) Vergl. Bilfinger, Der Einfluss der Gliedstaaten auf die Reichswillensbildung, S. 39.

6) Vergl. hierzu und zu folgendem Graßmann in der B. Staatszeitung v. 25. XII. 1919.

alte Verfassung. Vor allem wird auch in ihnen der Bundesratsgedanke ganz klar herausgearbeitet.

Am 20. I. 19 wurde der I. (Preuß'sche) Entwurf einer neuen Reichsverfassung veröffentlicht, der sich nur wenig von dem erst später bekanntgewordenen sogen. Urentwurf, wenigstens was seine Bestimmungen über die Ländervertretung anlangt, unterschied. Dieser Entwurf zeigt einen stark unitarischen Geist. Ausgehend von dem Gedanken: „es entspreche der Natur einer föderativen Demokratie, dass neben der Vertretung des gesamten Volkes als einer Einheit im Volkshause die Vertretung der einzelstaatlichen Vertretungen gestellt würde“ [7]), wollte Preuß in seinem Entwurf nach dem Vorbild der anderen Bundesstaaten das Zweikammersystem einführen (§ 30). Dabei war diese zweite Kammer, das Staatenhaus, nicht als wirkliches Organ des Föderalismus gedacht. Dies geht schon daraus hervor, dass in ihm nicht Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen, sondern Vertreter der Landesparlamente sitzen sollten. § 32 sagte ja ausdrücklich: „das Staatenhaus besteht aus den Abgeordneten der deutschen Freistaaten. Die Abgeordneten werden von den Landtagen der Freistaaten aus der Mitte der Staatsangehörigen gewählt.“ Daraus folgte auch, dass die Abgeordneten des Staatenhauses ebenso wie die des Volkshauses ohne jede Instruktion zu stimmen hatten (§ 39). Es handelte sich also beim Staatenhaus um eine aus indirekten Wahlen hervorgegangene zweite Volksvertretung, um ein parlamentarisches, nicht aber um ein ausgesprochen föderalistisches Organ. Ganz bewusst wurde durch das frei Stimmrecht der Vertreter und durch den Wahlmodus, der in der Praxis eine Auswahl rein nach parteipolitischen Gesichtspunkten zur Folge haben musste[8]), auf eine Stimmzersplitterung im Staatenhause hingearbeitet [9]). Diese Stimmzersplitterung, die Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit, dass die Vertreter eines Staates gegeneinander abstimmen und so das jedem Staate zustehende Stimmgewicht wenn nicht ganz illusorisch machen, so doch erheblich vermindern würden, musste das Staatenhaus gegenüber dem schon ohnehin stärkeren Volkshaus zur völligen Bedeutungslosigkeit verurteilen und im Endziel zum Wegbereiter einer weitergehenden Vereinheitlichung des deutschen Reichsbaues werden. Aus diesem Grunde hatte vom föderalistischen Standpunkt aus ge-

7) Siehe Denkschrift zum Preuß'schen Entwurf.
8) Vergl. auch Rothenbücher, Zeitschrift f. Rechtspflege in Bayern S. 65 ff.
9) Vergl. Bay. Kourier v. 28. I. 19 und M. N. N. v. 22. I. 19.

sehen auch das Erfordernis der Zustimmung des Staatenhauses zu allen Reichsgesetzen (§ 51) keinen grossen Wert. Vor allem aber fällt in die Wagschale, dass diesem Staatenhaus nur eine Mitwirkung an der Gesetzgebung, nicht aber an der Verwaltung gegeben werden sollte. Gerade auf dem Gebiete der Verwaltung aber mussten die Einzelstaaten das grösste Gewicht auf eine Kontrolle der Reichsorgane legen. Die Verwaltungsmassnahmen sind ja das, was die Gliedstaaten am meisten in ihrem staatlichen Leben berührt; von ihrer Handhabung und Ausgestaltung hängt in der Hauptsache das reibungslose Zusammenarbeiten von Reich und Gliedern ab. Eine Nichtbeteiligung an der Verwaltung war geeignet, die Staaten „von Subjekten der Reichsgewalt zu Aufsichtsobjekten“ [10]) herabzudrücken.

Um die organische Verbindung zwischen der zentralen Reichsgewalt und den einzelstaatlichen Regierungsgewalten, die durch den Fortfall des Bundesrates fehlte und auch durch das geplante Staatenhaus nicht wieder geschaffen werden konnte, einigermassen wiederherzustellen, sah der Preuß'sche Entwurf die Errichtung von Reichsräten vor (§ 15). Abgesehen davon, dass im Entwurf keinerlei Bestimmung darüber enthalten war, wer über den Bedarf an Reichsräten entscheiden sollte, war auch durch die Fassung des § 15, der nur von einer begutachtenden Tätigkeit dieser Reichsräte sprach, den Einzelregierungen keinerlei wirkliche Einflussnahme auf irgendwelche Massnahmen und Beschlüsse der Reichsleitung gegeben.

Der Preuß'sche Entwurf wies so in keiner Beziehung Institutionen auf, die auch nur annähernd mit den Rechten und der Stellung des früheren Bundesrats verglichen werden konnten[11]).

---

10) Beyerle Verf.-Ausschuss v. 21. III. 19.

11) In der bayerischen Presse fand dieser Entwurf ganz allgemeine Ablehnung. Vergl. z. B. Münchn. Neust. Nachr. (damals demokratisch) v. 22. I. 19: „Man kann über die Art, wie dieses zweite Organ, das Staatenhaus, zusammengesetzt sein soll, sehr geteilter Meinung sein, namentlich in der Richtung, ob es geeignet ist, im Rahmen des neuen Gesamtreichstages die Rolle eines bundesstaatlichen Vertretungskörpers zu spielen. Der ehemalige Bundesrat war gewiss kein ideales Verfassungsinstitut, aber er hatte doch die Möglichkeit, gegenüber unitarischen Wünschen die berechtigten Ansprüche der Einzelstaaten wahrzunehmen. Es wird sehr genau zu untersuchen sein, ob nicht auch im neuen Reich ein ähnlicher Prellbock gegen zentralistische Allüren geschaffen werden kann“.— Bayerischer Kourier (B.V.P.) v. 28. I. 19. „In Wirklichkeit ist das Staatenhaus nichts anderes als eine zweite Versammlung, die im wesentlichen nach den gleichen Gesichts-

Die Opposition gegen den Preuß'schen Entwurf nötigte den Rat der Volksbeauftragten zur Einberufung einer Sitzung der Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen, die am 25. und 26. I. 19 in Berlin stattfand und über den Preuß'schen Entwurf beraten sollte.

Auf der Fahrt zu dieser Besprechung[12]) wurden von Bayerns Vertretern folgende Richtlinien für die Konferenz ausgearbeitet, denen auch die Vertreter Württembergs, Badens, Hessens und Sachsens zustimmten:

I. Die Nationalversammlung soll zunächst über ein vorläufiges Reichsgrundgesetz Beschluss fassen.

II. Der Entwurf dieses Reichsgrundgesetzes ist gemeinsam von Reichsregierung und Staatenausschuss auszuarbeiten.

III. Damit das vorläufige Reichsgrundgesetz in Kraft treten kann, bedarf es der Uebereinstimmung der Nationalversammlung und des Staatenausschusses.

IV. Der Staatenausschuss besteht aus den Vertretern der einzelnen Republiken mit dem bisherigen Stimmverhältnis mit der Massgabe, dass gegen 14 Stimmen das vorläufige Reichsgrundgesetz nicht zu Stande kommen kann.

In diesen Richtlinien wird noch schärfer als früher der bundesstaatliche Charakter des Reiches betont. Ganz unverkennbar ist in der Schaffung eines Staatenausschusses, in dessen Stimmverhältnis und Vetorecht eine starke Anlehnung an die Bestimmungen des früheren Bundesrats. Ein Zeichen, mit welcher Zähigkeit von Bayern an dem Gedanken des Bundesrates festgehalten wurde.

Eisner brachte diese Richtlinien als Anträge der süddeutschen Staaten bei der Konferenz ein. Ebert widersprach ihnen zunächst, da sie nach seiner Auffassung die Souveränität der

---

punkten aufgebaut ist wie das Volkshaus, die aber jedenfalls nicht geeignet ist, ein angemessenes Gegengewicht gegen das Volkshaus zu bilden . . . . Infolgedessen muss für das Staatenhaus ein ganz anderer Aufbau gefordert werden. Das Staatenhaus muss aus wirklichen Vertretern der Bundesstaaten bestehen". — In der Münchener Post (S.P.D.) v. 21. I. 19 schreibt Auer: „Es erscheint sehr demokratisch zu sein, dass die Mitglieder des Staatenhauses nur nach eigener Ueberzeugung und ohne Auftrag ihrer Staaten abstimmen. Aber es bedeutet zugleich auch, dass der einzelne Bundesstaat als solcher nicht mehr beschliessend an der Gesetzgebung des Reiches teilnimmt. Ich habe schon mehrmals betont, dass ich die vorbehaltlose Aufhebung des Bundesrats bedaure". — Vergl. endlich auch Bayr. Staatszeitung vom 26. I. 19 und 11. II. 19.

12) Vergl. für das Folgende in der Hauptsache Staatsztg. v. 25. XII. 1919.

Nationalversammlung antasten würden. Von Eisner wurde dies mit der Feststellung bestritten, dass es sich nur um Richtlinien für die Notverfassung, nicht aber für die endgültige Verfassung handle. Des weiteren wurde von ihm auf Weisung des Bayerischen Ministerrats bezgl. des Preuß'schen Entwurf schon jetzt folgende Erklärung abgegeben: „Der Preuß'sche Entwurf bedeutet die Existenzunmöglichkeit der Einzelstaaten. Er nimmt ihnen nicht nur die politischen Kräfte, sondern auch die wirtschaftliche Lebensfähigkeit. Wir Bayern lehnen diesen Entwurf von Haus aus ab."

Ein Erfolg der von Bayern geführten föderalistischen Politik war es, dass sich die Reichsregierung unter dem Druck der Einzelstaaten trotz Bedenken mit der Einsetzung eines provisorischen Staatenausschusses einverstanden erklärte, der den Entwurf eines vorläufigen Grundgesetzes, sowie den Preuß'schen Entwurf beraten sollte. Damit hatte sich die Reichsleitung neuerdings, wenn auch notgedrungen, zum Bundesratsgedanken bekannt.

Der von Preuß diesem Ausschuss vorgelegte Entwurf eines vorläufigen Grundgesetzes übernahm zwar aus den bayerischen Vorschlägen den Staatenausschuss, sowie das Erfordernis der übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse zwischen Nationalversammlung und Staatenausschuss zum Zustandekommen der Gesetze, schob sie aber in allen anderen wesentlichen Punkten beiseite. Vor allem wurde das von Bayern geforderte absolute Veto der Gliedstaatsvertretung bei Gesetzesbeschlüssen nicht anerkannt, vielmehr die Ueberwindung durch einen Volksentscheid ermöglicht und die völlige Freiheit der Nationalversammlung hinsichtlich der Schaffung der endgültigen Verfassung festgelegt. Bei der Beratung dieses Entwurfs blieben Württemberg und Baden nicht bei den getroffenen Vereinbarungen, sondern suchten ein Kompromiss. Aus diesem Grunde vermochte Bayern mit seinem Antrag, in dem vorläufigen Reichsgrundgesetz die Zustimmung des Staatenausschusses zur Verabschiedung der endgültigen Reichsverfassung zu verankern, nicht durchzudringen. Selbst der Vermittlungsvorschlag Eisners: „Die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs liegt der Nationalversammlung ob. In den Fragen der Abgrenzung der Territorien und der verfassungsmässigen Rechte der Einzelstaaten, sowie der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern ist die Zustimmung des Staatenausschusses erforderlich" wurde abgelehnt. Der Ministerrat beauftragte daher den Bayerischen Gesandten v. Preger gegen den gesamten Gesetzentwurf zu stimmen, weil die Regierung im Einklang

mit der einmütigen Stimmung des bayerischen Volkes daran festhalte, dass nicht nur einfache Reichsgesetze, sondern in erster Linie die neue Verfassung der Zustimmung der Vertretung der Bundesstaaten im Sinne des Art. 78 Abs. 2 der alten Reichsverfassung bedürfe. Trotzdem wurde der Entwurf von der Reichsleitung ohne eine weitere Berücksichtigung der bayerischen Forderungen bei der Nationalversammlung eingebracht[13]).

Neben diesen Beratungen liefen solche einher, die den Preuß'schen Verfassungsentwurf zum Gegenstand hatten. In ihnen wurde der Plan eines Staatenhauses von den einzelstaatlichen Regierungen in überwiegender Mehrheit abgelehnt. Selbst Preussen stellte den Antrag auf Aufrechterhaltung des Bundesrates, wenn auch unter parlamentarischer Ausgestaltung und Verminderung seiner bisherigen Rechte. Auch Bayern, dessen ablehnende Haltung hier schon erwähnt worden ist, versuchte eine völlige Neugestaltung des Entwurfes durchzusetzen. In einem Telegramm vom 29. I. 19 setzte Ministerpräsident Eisner den bayerischen Gesandten davon in Kenntnis, dass nach einem Beschluss des bayerischen Ministerrates der von Preuß propagierte Gedanke der Bildung eines Reichsrats bei der Reichsregierung nicht gebilligt werden könne. An seine Stelle solle ein Reichsrat als unabhängiges föderatives Organ neben Reichsregierung und Reichstag mit eigener Präsidentenwahl treten. Dieser Vorschlag ist schliesslich von Preuß, wenn auch abgeschwächt, in seinen zweiten Entwurf übernommen worden[14]).

Ueberblickt man diese ganze Periode der Verhandlungen über den staatsrechtlichen Neubau des Deutschen Reiches, so ist eine klare Linie der bayerischen Politik hinsichtlich der föderalistischen Ausgestaltung zu erkennen. In allen Verhandlungen wurde von Bayern der Bundesratsgedanke in den Vordergrund gestellt und seine Durchsetzung mit allen zu Gebote stehenden Mitteln versucht. Nicht an Bayern, sondern an den übermächtigen unitarischen Gegenströmungen lag es, dass keine grösseren Erfolge erzielt werden konnten.

Die endgültige Entscheidung über die Formulierung der neuen Reichsverfassung lag nunmehr in den Händen der Nationalversammlung. An sie wandte sich denn auch der bayerische Ministerrat in einer Erklärung vom 30. I. 19, ein letzter Versuch, in föderalistischem Sinne auf die Ausgestaltung des Reichsgrundgesetzes einzuwirken: „Wir haben das Vertrauen,

13) Die näheren Bestimmungen des vorläufigen Grundgesetzes siehe Kap. 4.
14) Das Nähere siehe Kap. 4.

dass die Nationalversammlung sich bei der Gestaltung der Reichsverfassung von der Erkenntnis leiten lassen wird, dass nach der gesamtpolitischen Lage und der geschichtlichen Entwicklung die Einheit Deutschlands nur bei Aufrechterhaltung seiner föderativen Verfassung gesichert werden kann."

Kapitel 4.

Die Gliedstaatsvertretung in den Verfassungsberatungen.

Die Wahlen zur Deutschen Nationalversammlung fanden am 19. I. 19 statt. Durch die Verordnung über die Berufung der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung vom 21. I. 1919 nach Weimar einberufen, trat sie dort zum erstenmal am 6. II. 1919 zusammen.

Ihre erste gesetzgeberische Tätigkeit war die Verabschiedung des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt, das den Zweck verfolgte, die staatsrechtliche Grundlage für die Arbeiten der Nationalversammlung zu schaffen und die Erledigung dringender Gesetze zu ermöglichen. Der Entwurf zu diesem Gesetz, dessen erste Lesung am 8. II. 1919 stattfand, war, wie schon erwähnt, das Ergebnis einer eingehenden Vorberatung zwischen dem Rat der Volksbeauftragten und dem auf Grund der Konferenz mit den Einzelstaatsregierungen am 25. I. 1919 eingesetzten provisorischen Staatenausschuss[1]). Das für uns Wesentlichste daran ist die Beibehaltung des Staatenausschusses. Die diesem früher nur provisorisch zugestandenen Rechte wurden nunmehr von der Nationalversammlung als der Vertreterin des souveränen deutschen Volkes, als der alleinigen Inhaberin der höchsten Reichsgewalt, ausdrücklich anerkannt. Dieses Gesetz sieht in § 2 vor: „Die Einbringung von Vorlagen der Reichsregierung an die Nationalversammlung bedarf . . . der Zustimmung eines Staatenausschusses"[2]). Ferner heisst es in § 4 Abs. 2: „Im übrigen (d. h. mit Ausnahme der künftigen Reichsverfassung) kommen Reichsgesetze durch Uebereinstimmung zwischen Nationalversammlung und Staatenausschuss zustande. Ist eine solche Uebereinstimmung nicht zu erzielen, so kann der Reichspräsident die Entscheidung durch Volksabstimmung herbeiführen". Wenn somit auch von der Nationalversammlung genau so wie vom Rat der Volksbeauftragten unentwegt daran festgehalten wurde, dass die neue Reichsverfassung von der deutschen Volksvertretung allein und souverän beschlossen werden sollte, ohne dass

1) Siehe Kap. 3.
2) Im ursprünglichen Entwurf hiess es: „Bundesrat".

dabei den Einzelstaaten irgend ein bestimmender Einfluss zugestanden war, bedeutete es doch einen wesentlichen Erfolg der föderalistischen Bestrebungen, dass die Erlassung aller übrigen Gesetze der Zustimmung des Staatenausschusses bedurfte. Der Gliedstaatsvertretung war hier in weitgehendem Masse eine Gleichberechtigung mit der Nationalversammlung gewährt, die ihr eine dem alten Bundesrat nicht ganz unähnlichen Machtstellung auf dem Gebiete der Gesetzgebung verlieh. Die Möglichkeit der Herbeiführung einer Volksabstimmung tat dieser Position nicht allzustarken Abbruch, da — zumal in der damals so unruhigen Zeit — eine solche Abstimmung mit den grössten Schwierigkeiten verknüpft war und daher praktisch nur in aussergewöhnlichen Fällen versucht werden konnte. Wichtiger und von Preuß auch bei der Begründung des Gesetzentwurfes in der Nationalversammlung besonders herausgestellt[3]) war im Vergleich mit dem alten Bundesrat, der Unterschied, dass, kam eine Verständigung zwischen Regierung und Staatenausschuss über eine Vorlage nicht zustande, beide Teile die Befugnis hatten, der Nationalversammlung ihre Entwürfe vorzulegen. Ein Entwurf der Reichsregierung konnte also nicht von vornherein vom Staatenausschuss zu nichte gemacht werden. Auch in diesem Punkt ist den Forderungen Bayerns auf der Konferenz vom 25. I. 1919 nicht entgegen gekommen worden. Hinsichtlich des Stimmverhältnisses im Staatenausschuss wurde die provisorische Regelung insofern abgeändert, als auf 1 Million Landeseinwohner eine Stimme entfallen sollte, wobei ein Ueberschuss, der mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Freistaates gleichkam als volle Million gerechnet wurde. Kein Freistaat durfte mehr als ein Drittel aller Stimmen auf sich vereinen.

Der Staatenausschuss setzte sich zusammen aus „Vertretern der deutschen Freistaaten". Gemeint war damit aus Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen. Aus der Fassung des Gesetzes selbst geht dies zwar nicht eindeutig hervor. Zieht man in Betracht, dass die Einzelstaaten demokratisch-parlamentarische Republiken geworden waren, die höchste Gewalt also in Händen des Volkes, d. h. der von ihr beauftragten Volksvertretung lag, könnte nach der Gesetzesformulierung sehr wohl eine Bestellung der Vertreter durch die gliedstaatliche Volksvertretung und nicht durch die Regierung möglich sein. Bei der Beurteilung der ganzen Frage muss aber auch in Erwägung gezogen werden, wie der

3) In der Sitzung vom 8. II. 1919.

Staatenausschuss in das Gesetz hineingekommen ist, dass er als Fortsetzung der Konferenz der Einzelregierungen mit dem Rat der Volksbeauftragten gedacht war.

Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt wurde trotz der verhältnismässig starken föderalistischen Züge[4]) von den der Zentrumsfraktion angeschlossenen Abgeordneten der Bayer. Volkspartei abgelehnt. Am 10. II. 1919 gab der Abgeordnete Heim dazu die Erklärung ab: „Die Fassung des gegenwärtigen Gesetzentwurfes zwingt uns schon jetzt, ausdrücklich Verwahrung dagegen einzulegen, dass die Nationalversammlung ihre Aufgabe und Zuständigkeit, den bundesstaatlichen Charakter des Deutschen Reiches voll zu wahren, überschreitet".

Inzwischen war ein von Preuß auf Grund der Beratungen mit dem provisorischen Staatenausschuss umgearbeiteter Verfassungsentwurf aufs Neue der Gliedstaatsvertretung vorgelegt worden, die vom 18.—20. II. in erster und am 21. II. 1919 in zweiter Lesung darüber beriet. In diesem Entwurf war der Gedanke eines Staatenhauses fallen gelassen worden und an seine Stelle ein Reichsrat getreten, der gegenüber dem ersten Entwurf, vom föderalistischen Standpunkt aus gesehen, einen wesentlichen Fortschritt bedeutete. Nur zwei Artikel seien herausgehoben, die den grundsätzlichen Unterschied erkennen lassen:

> Art. 18: „Zur Vertretung der deutschen Gliedstaaten bei Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches wird ein Reichsrat gebildet."
> Art. 21: „Die Gliedstaaten werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten . . . Die Mitglieder des Reichsrats sind an Weisungen nicht gebunden, indessen können die Stimmen eines Gliedstaates nur einheitlich abgegeben werden."

Klar geht aus diesen Bestimmungen vor allem hervor, dass das im ersten Entwurf vorgesehene Zweikammersystem nicht aufrecht erhalten wird. Der Reichsrat soll nicht eine Versammlung gewählter Abgeordneter des stimmberechtigten Volkes der einzelnen Gliedstaaten, sondern eine Versammlung der Mitglieder der einzelstaatlichen Regierungen sein. Der Wille des Staates als solcher, nicht der Wille einer Volks-

---

4) Beyerle im Bayer. Kourier vom 14. II. 1919: „Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt bringt gegenüber dem unitarischen Staatenhaus des Preuß'schen Entwurfs den bundesstaatlichen Charakter entschieden stärker zur Geltung. Der Daseinswille der einzelnen Staaten, vor allem Bayerns, siegt über die verwaschene Staatenhausidee".

mehrheit soll in ihm zum Ausdruck gelangen. Ganz folgerichtig wird daher auch das Prinzip der freien Stimmführung aufgegeben und an seine Stelle die einheitlichste Stimmgabe gesetzt. Unvereinbar allerdings mit dem Gedanken der Staatenvertretung ist das Verbot der Weisungserteilung an die Reichsratsmitglieder, eine Bestimmung, die ja auch später fortgefallen ist.

Der Reichsrat als Staatenvertretung war der eine Fortschritt, seine Beteiligung an der Verwaltung der andere. Dies kommt vor allem zum Ausdruck in Art. 27: „Die Reichsregierung bedarf zum Erlass von Ausführungsverordnungen der Zustimmung des Reichsrats."

Als Nachteil stand alledem gegenüber, dass eine Gleichberechtigung hinsichtlich des Gesetzgebungsprozesses nicht mehr vorgesehen war, die Gesetze vielmehr von der Volksvertretung allein beschlossen werden sollten, während dem Reichsrat nur mehr ein durch Volksentscheid überwindbarer Einspruch gegen die bereits beschlossenen Gesetze zugestanden war. Immerhin lässt sich bei einem Ueberblick über die Bestimmungen des neuen Entwurfes ein unverkennbares Entgegenkommen gegenüber den föderalistischen Forderungen feststellen.

Trotzdem aber fand auch dieser Entwurf, was die Bestimmungen über die Gliedstaatsvertretung anlangt, im Staatenausschuss nicht die Billigung der bayerischen Regierung. Nach wie vor wurde von ihr an dem Prinzip der vollen Gleichberechtigung des Reichsrates mit dem Reichstag festgehalten. Aus diesem Gesichtspunkte wurde von Bayern gegen das Einspruchsrecht des Reichsrates, gegen die Erlassung der Verordnungen durch die Reichsregierung, sowie gegen die Reichsaufsicht gestimmt, ohne dass dadurch allerdings etwas an den Formulierungen geändert worden wäre. Aus dem gleichen Grunde wurde endlich von dem bayerischen Gesandten v. Preger nach Ablehnung aller weitergehenden bayerischen Wünschen der Kompromissantrag eingebracht, im Falle mangelnder Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat eine Volksabstimmung herbeizuführen, zu deren Gültigkeit die Zustimmung von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erforderlich sein sollte. Auch dieser Antrag, der geeignet war, eine wesentliche Stärkung der Reichsratsstellung zu gewährleisten, wurde, nachdem er in erster Lesung angenommen war, auf Grund einer Aenderung der preussischen Haltung in der zweiten Lesung abgelehnt.

Der in den Verhandlungen des Staatenausschusses formulierte Entwurf der Reichsverfassung gelangte am 24. II. 19 an die Nationalversammlung.

Beherrschend für die Frage der Einflussnahme der Gliedstaaten auf die Willensbildung des Reiches war in den gesamten Verhandlungen und Beratungen der Nationalversammlung, sowie ihres Verfassungsausschusses das Problem: „Staatenhaus oder Reichsrat". Anders ausgedrückt bedeutet das[5]): Soll die Ländervertretung bestehen aus Abgeordneten, die von den Landtagen der deutschen Freistaaten aus der Mitte der Landesangehörigen gewählt werden und das Recht der Gleichberechtigung mit dem Volkshaus bei der Gesetzgebung, nicht aber auch bei der Verwaltung des Reiches haben? Oder: Soll die Einflussnahme der Länder auf das Reich durch ein Organ erfolgen, zusammengesetzt aus Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen mit schwächerer Mitwirkung bei der Gesetzgebung aber auch mit dem Rechte der Beteiligung an der Verwaltung?

Entsprechend der Haltung Bayerns im Staatenausschuss lehnten auch in der Beratung der Nationalversammlung die föderalistisch eingestellten bayerischen Abgeordneten das Prinzip des Staatenhauses ab. Schon bei der ersten Beratung des Verfassungsentwurfes[6]) wurde dies durch den Abgeordneten Dr. Beyerle zum Ausdruck gebracht: „Die Geltendmachung eines wirklichen Staatswillens der Einzelstaaten ist durch das Staatenhausprinzip des ersten Entwurfes nahezu beseitigt." Zugleich aber wurde auch die immerhin noch mangelhafte Stellung des Reichsrates einer Kritik unterzogen: „Während aber der alte Bundesrat Träger der Staatsgewalt war, liegt in der neuen Verfassung die Gewalt beim Volk, was sich in der Zurücksetzung des Reichsrats als Gesetzgebungsfaktor deutlich genug abhebt"[7]).

Das Ziel Bayerns während der Gestaltung der Verfassung war einmal die grundsätzliche Aufrechterhaltung des Reichsratsgedankens und zum andern der Versuch einer über den Entwurf hinausgehenden Stärkung der Reichsratsposition[8]).

Das Interessante an diesen Kämpfen um die föderalistische

5) Vergl. Preuß in der Sitzung der Nat. Vers. v. 3. III. 19.
6) In der Sitzung vom 3. III. 1919.
7) Preuß lehnte im Verfassungsausschuss die Gewährung des vollen Anteils an der Gesetzgebung bei gleichzeitiger Teilnahme an der Verwaltung als zu weitgehend mit der Begründung ab, es würde „die Reichstätigkeit in unerträglicher Weise erschweren, die Reichsmaschine partikularistisch überlasten und zu fortgesetzten Reibungen führen".
8) Vergl. Beyerle im V. A. v. 21. 3. 19.

Ausgestaltung des Reichsrats ist der Zwiespalt, in dem sich die Sozialdemokratie in Bayern befand. Die bayerische Regierung, unter sozialistischem Einfluss stehend, trat mit aller Schärfe für den Ausbau des Reichsrats zu einem wirklichen föderalistischen Organ ein, sie war die schärfste Gegnerin des Staatenhausprinzips. Anders dagegen die sozialdemokratischen Abgeordneten, die in Bayern zur Nationalversammlung gewählt wurden. Sie passten sich ohne weiteres den unitarischen Richtlinien der Gesamtfraktion an. Schon bei der ersten Beratung des Verfassungsentwurfes in der Nationalversammlung wird dies in den Worten des bayerischen sozialdemokratischen Abgeordneten Vogel deutlich: „Auf alle Fälle wird darauf hinzuwirken sein, dass die Vertreter im Reichsrat Vertreter der Völker der Einzelstaaten bezw. der Volksvertretungen sein müssen und nicht wie im Entwurf Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen."

Im folgenden soll näher auf die Beratungen im Verfassungsausschuss, sowie im Plenum der Nationalversammlung eingegangen und die Stellungnahme der föderalistischen bayerischen Abgeordneten hinsichtlich des Reichsratsproblems kurz skizziert werden.

Die grundsätzliche Einstellung der bayerischen Politik zum Reichsratsproblem zur Zeit der Verfassungskämpfe wird am besten durch die Ausführungen Dr. Beyerle's gekennzeichnet, die er im Verfassungsausschuss als Berichterstatter über die den Reichsrat betreffenden Artikel der neuen Reichsverfassung am 21. III. 1919 gemacht hat. Er sagte dort: „Was wir brauchen, ist eine ehrliche Staatenvertretung als ein notwendiges Glied in der Organisation des Reiches. Der Reichsrat soll nicht nur Gesetzgebungsorgan sein. Die Einzelstaaten fordern dies im Interesse ihres Rechts auf Dasein und auf Mitwirkung an der Zentralgewalt. Der Reichsrat muss das starke Element gegenüber dem schwankenden Aufbau des Parlaments werden. Wir müssen ein Organ haben, dessen Mitglieder sich zum Dienst des Ganzen berufen fühlen und nicht in erster Linie als Parteiangehörige."

Dies neuerliche Bekenntnis zum Gedanken der Staatenvertretung war richtungsgebend für die weitere Stellungnahme zu der Ausgestaltung des Reichsrats. Diesen Gedanken noch deutlicher herauszuarbeiten, als es im Entwurf geschehen, war das vornehmliche Ziel, wenn auch grundsätzlich — und das ist der Unterschied zur Stellung der bayerischen Regierung und der bayerischen Volksvertretung[9]) — von den fö-

9) Vergl. Entschliessung des Bayerischen Landtagsausschusses für

deralistisch eingestellten bayerischen Abgeordneten der Nationalversammlung die im Entwurf vorgesehenen Bestimmungen über den Reichsrat als eine diskutierbare Grundlage angesehen wurden.

Auf Grund der Ausführung Dr. Beyerle's war es klar, dass alle Versuche, das Prinzip der Staatenvertretung zu verwischen, bei den bayerischen Vertretern keine Zustimmung finden würden. So verfiel auch der Antrag Delbrück's (D.N.V.P.) der Ablehnung, der eine Verschmelzung des Reichsratsprinzips mit dem Staatenhausprinzip versuchte. Nach ihm sollte sich der Reichsrat je nach seiner Tätigkeit verschieden zusammensetzen: einmal nur aus den Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen, soweit er Verwaltungsbefugnisse ausübt, zum andern aber, im Falle der Gesetzgebung, sollte er um eine Anzahl gewählter Abgeordneter erweitert werden. Für den letzteren Fall war dabei eine freie Stimmabgabe auch für die bestellten Vertreter vorgesehen[10]).

Zu lebhaften Debatten kam es im Verfassungsausschuss bei Beratung des Art. 19 des Entwurfs. Ursprünglich war vorgesehen, dass grundsätzlich nur Staaten mit über einer Million Landeseinwohner im Reichsrat stimmberechtigt sein sollten, wobei auf je eine Million Einwohner eine Stimme entfallen wäre. Der Staatenausschuss hatte dem nicht zugestimmt, sondern vielmehr vorgeschlagen, bei grundsätzlichem Festhalten des Stimmverhältnisses 1 : 1 000 000 auch den Gliedstaaten mit mindestens einer halben Million Einwohner je eine Stimme zu geben. Bayern setzte sich im Verfassungsausschuss für die letztere Lösung ein[11]) und übernahm schliesslich den Vorschlag Koch, der für jedes Land gleich

---

Landtag als die souveräne Vertretung des bayerischen Volkes verauswärtige Angelegenheiten vom 25. III. 19: „Der bayerische folgt mit schwerer Sorge die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der D. Nat. Vers. Die von ihr bisher gefassten Entschlüsse zeigen die deutliche Absicht über die Regierungsvorlage hinaus eine unerträgliche Unitarisierung und Zentralisierung des Reiches herbeizuführen . . . . Das Bayerische Volk ist bereit zur Stärkung der Reichseinheit auf manche der ihm teuer gewordenen Rechte zu Gunsten des Reichs zu verzichten. Aber die föderative Grundlage des Reichs will es unangetastet wissen . . . Nur ein Reich, das auf dem ausgesprochenen Willen aller Gliedstaaten beruht, wird sich aus der tiefen Erniedrigung der Gegenwart wieder emporarbeiten können. Der Bayerische Landtag beauftragt deshalb die bayerische Regierung die Rechte des Bayerischen Volkes im Sinne dieser Erklärung mit allem Nachdruck bei R. Reg. und Nat. Vers. zu vertreten."

10) Vergl. auch Düringer (D.N.V.P.) im Plenum am 3. III. 19.
11) Am 26. III. 19.

welcher Grösse eine Stimme garantierte, im übrigen aber für die grösseren Staaten an dem Stimmverhältnis 1 : 1 000 000 nichts änderte. Dieses Eingehen auf den Koch'schen Vorschlag war nur folgerichtig. Wollte Bayern den Reichsrat als wirkliche Vertretung der deutschen Einzelstaaten, so musste es für eine Lösung eintreten, die jedem Staat eine Vertretung im Reichsrat gewährte; denn eine Teilung von Stimmen bzw. eine Ausschaltung eines der Staaten vertrug sich nicht mit dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, stellt schon die ursprüngliche Annahme des Staatenhausentwurfes durch Dr. Beyerle eine Verwischung der föderalistischen Linie dar, denn der Staatenhausentwurf enthielt ja den, wenn auch gegenüber dem Regierungsentwurf abgemilderten Druck auf die Kleinstaaten, sich zu einem grösseren Gebilde zusammenzuschliessen, um ihren Einfluss im Reich zur Geltung bringen zu können. Das Ziel eines echten Föderalismus aber, der gerade von Dr. Beyerle auf das Nachdrücklichste gefordert wird, musste die Erhaltung eines jeden Gliedstaates sein, sofern dieser nur den Willen zum eigenstaatlichen Leben hat.

Art. 19 sah weiter vor, dass kein Gliedstaat durch mehr als ein Drittel aller Stimmen im Reichsrat vertreten sein darf. Gegen den Antrag einer Erhöhung dieses Anteils auf zwei Fünftel wurden von bayerischer Seite starke Bedenken geäussert mit der Begründung, dass Preussen dann sehr leicht in der Lage sei, gegebenenfalls unter Hinzutritt anderer norddeutscher Staaten wieder die Hegemonie aufzurichten. Die Bevölkerungsziffer Preussens komme schon im Reichstag genügend zur Geltung[12]). Untersucht man diese Einwendung, so lässt sich ihre Berechtigung nicht ganz leugnen. Bei einheitlicher Abgabe der preussischen Stimmen könnte tatsächlich durch Hinzutreten einiger Kleinstaaten bezw. eines Mittelstaates wie zum Beispiel Sachsens die absolute Mehrheit in der Ländervertretung erreicht werden. Preussen wäre sogar allein in der Lage, eine Verfassungsänderung im Reichsrat zu unterbinden. Um dieser Gefahr zu begegnen, wurde von Dr. Beyerle der von den Sozialdemokraten eingebrachte Antrag, der übrigens auch schon von der Deutschnationalen Partei in die Debatte geworfen worden war, dass nämlich von den preussischen Reichsratsvertretern ein Teil durch die Provinzialverwaltungen bestellt werden sollte, für durchaus erwägenswert erklärt[13]). Während aber bei der Sozialdemokratie als Motiv das Bestreben im Vordergrund stand, durch

12) Vergl. Preger Verf.. Ausschuss v. 27. III. 19.
13) In der Sitzung vom 26. III. 19.

Hebung der preussischen Provinzen und gleichzeitiger Minderung der Stellung der übrigen Gliedstaaten eine Basis für die Vereinheitlichung des Reiches zu schaffen, erwartete Bayern davon eine Beseitigung der Gefahr der preussischen Hegemonie und damit einen Ansatz zur föderalistischen Ausgestaltung des Reichsbaues. Diese Bestrebungen hatten insofern Erfolg, als der Verfassungsausschuss zur Uebertragung der Hälfte der preussischen Stimmen auf die Provinzialverwaltungen bereit war[14]) und eine dementsprechende Formulierung des Art. 21 vornahm, dessen erster Teil daraufhin lautet: „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten, jedoch wird die Hälfte der preussischen Stimmen nach Massgabe eines Landesgesetzes von den preussischen Provinzialverwaltungen bestellt." Mit Rücksicht auf diese Regelung wurde dann in zweiter Lesung die Maximalstimmenzahl eines Landes auf zwei Fünftel festgesetzt[15]).

Zu längeren Erörterungen gab bei Art. 21 die Frage Anlass, ob eine Bindung der von den Regierungen bestellten Vertreter an Instruktionen möglich und erwünscht sei. Wie schon angegeben, war im Entwurf des Art. 21 die Bestimmung vorgesehen: „Die Mitglieder des Reichsrates sind an Weisungen nicht gebunden, indessen können die Stimmen eines Gliedstaates nur einheitlich abgegeben werden." Diese schwer verständliche und in ihren beiden Teilen auf den ersten Blick sich aufhebende Fassung war gewählt worden, um zu erreichen, dass ein dem Parlament verantwortlicher Minister alle Stimmen des Landes führen sollte[16]). Schon der erste Preuß'sche Entwurf mit seinem Plane eines Staatenhauses hatte eine Instruktion der Gliedstaatsvertreter abgelehnt. Gerade dies bildete ja den Hauptvorwurf, der von föderalistischer Seite gegen ihn erhoben wurde. Auch im Verfassungsausschuss fand daher von bayerischer Seite die oben erwähnte Bestimmung des Art. 21 keine Zustimmung. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Bindung an bestimmte Weisungen eine rein interne Angelegenheit zwischen den Gliedstaaten und ihren Vertretern im Reichsrat sei und dass daher diese lediglich interne Sicherung der einzelstaatlichen Regierungen auch keine verfassungsmässige Verankerung

14) Interessant ist, dass von Koch (D.D.P.) der Vorschlag gemacht wurde, auch für Bayern die Möglichkeit einer teilweisen Vertretung durch seine Kreise im Reichsrat vorzusehen. Dies wurde von den bayerischen Vertretern abgelehnt.
15) In erster Lesung hatte man das Verhältnis von ein Drittel gelassen.
16) Vergl. Koch V. A. v. 26. III. 19.

finden könne[17]). Von Dr. Beyerle wurde daher der Antrag eingebracht, aus dem strittigen Satz die Worte: „Die Mitglieder des Reichsrats sind an Weisungen nicht gebunden" zu streichen, dagegen den Halbsatz: „Die Stimmen eines Gliedstaates können nur einheitlich abgegeben werden" stehen zu lassen. Mit diesem Antrag sollte ein Doppeltes erreicht werden: einmal die Beseitigung des obligatorischen Instruktionsverbotes, zum andern aber in Abschwächung der Konsequenz des ersteren die Möglichkeit für die einzelnen Regierungen, nach freiem Ermessen eine Bindung an Weisungen im Innenverhältnis vorzunehmen oder nicht. Der Antrag wurde in erster Lesung abgelehnt und der Entwurf unverändert gelassen. Er hatte aber in der zweiten Lesung des Verfassungsausschusses insofern Erfolg, als der ganze strittige Satz gestrichen und dadurch für die Praxis die instruierte Vertretung der Länder zur stillschweigenden Regel gemacht wurde.

Art. 22 des Entwurfs, der den Vorsitz der Reichsregierung im Reichsrat regelte und damit eine gewisse Abhängigkeit der Gliedstaatsvertretung von der parlamentarischen Regierung herbeiführte, wurde auch von den föderalistischen Kreisen zur Annahme empfohlen. Zu einem Zusammenstoss von Unitarismus und Föderalismus kam es dagegen bei Beratung des Art. 24 Abs. 3, in dem für die Reichsregierung die Verpflichtung ausgesprochen war, eine Reichsratsvorlage, auch wenn sie ihre Zustimmung nicht finden sollte, dennoch an den Reichstag zu bringen. Von sozialdemokratischer Seite wurde eine Streichung dieser Bestimmung beantragt, von den Vertretern der bayerischen Volkspartei dagegen ihre Aufrechterhaltung gefordert, da ein Fortfall geeignet sei, das Verhältnis der Reichsregierung zum Reichsrat sehr ungünstig zu beeinflussen[18]).

In der Tat hätte eine Streichung dieser Bestimmung die Folge gehabt, dass die Reichsregierung bei mangelnder Uebereinstimmung mit dem Reichsrat in die Lage versetzt worden wäre, die Weiterbehandlung einer Reichsratsvorlage zu verhindern. Ganz abgesehen davon, dass dadurch unnötige politische Spannungen zwischen Reich und Ländern hervorgerufen würden, wäre dem Reichsrat jede Möglichkeit einer auch nur mittelbaren Gesetzesinitiative genommen und damit der Reichsregierung ein Uebergewicht zugestanden worden, das nicht in den Rahmen des Verfassungsbaues hineinzupassen scheint.

17) Beyerle V. A. 26. III. 19.
18) Graßmann, V. A. v. 27. III. 19.

In der Abstimmung über den sozialdemokratischen Antrag setzte sich die bayerische Auffassung durch und die Fassung des Entwurfes wurde beibehalten.

Des Weiteren entspann sich um die Formulierung des Art. 26 Abs. 3 (Einspruchsrecht des Reichsrats gegenüber bereits beschlossenen Gesetzen) ein Kampf. Nach dem Entwurf hatte dieser Absatz folgende Fassung:

> „Im Falle des Einspruches wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beratung vorgelegt. Kommt hierbei eine Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat nicht zustande, so kann der Reichspräsident über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit eine Volksabstimmung herbeiführen, oder das Gesetz in der vom Reichstag beschlossenen Fassung verkünden, wenn es dort die für Verfassungsänderungen vorgesehene Mehrheit (d. h. Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und Zustimmung von zwei Drittel der Anwesenden) gefunden hat."

Von Bayern wurde diese Fassung für völlig ungenügend gehalten. Dr. Beyerle erklärte am 27. III. 19 im Verfassungsausschuss: „Die Möglichkeit, dass es ins Belieben des Reichspräsidenten gestellt ist, das Gesetz bei Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat zur Volksabstimmung zu bringen, oder in der vom Reichstag beschlossenen Form zu verkünden, macht das Widerspruchsrecht des Reichsrats illusorisch. Um dem Einspruchsrecht einen materiellen Inhalt zu geben, halte ich es für angemessen, den Reichspräsidenten wenigstens bei verfassungsändernden Gesetzen zu verpflichten, auf Verlangen des Reichsrats über das Gesetz eine Volksabstimmung herbeizuführen." Ein diesbezgl. Antrag Dr. Beyerle's[19]) wurde dem Sinn nach in erster Lesung angenommen und auch in der zweiten Lesung, in welcher die ganzen Bestimmungen umgearbeitet wurden, auf erneuten Antrag Dr. Beyerle's aufrecht erhalten[20]).

Einen weiteren Erfolg konnte Bayern für sich buchen bei den Beratungen des Art. 27. Dessen Abs. 1 lautete: „Die Reichsregierung bedarf zum Erlass von Ausführungsverordnungen die Zustimmung des Reichsrats." Die Reichsregierung nahm dabei den Standpunkt ein, dass unter diesen Verordnungen nur Rechtsverordnungen, nicht aber auch Verwal-

19) Es ist folgender Satz an Art. 26, Abs. 3 anzuschliessen: „Auf Verlangen des Reichsrats ist er (d. Reichspr.) dazu (z. Volksabst.) verpflichtet, wenn es sich um ein verfassungsänderndes Gesetz handelt".

20) In der Sitzung vom 6. VI. 19.

tungsverordnungen zu verstehen seien. Von den bayerischen Vertretern im Ausschuss wurde jedoch mit vollem Recht darauf hingewiesen, dass der Art. 27 vollinhaltlich den Rechtszustand des Art. 7 Ziff. 2 der alten Reichsverfassung übernehmen sollte. Dieser betraf aber nicht nur Rechts-, sondern auch Verwaltungsverordnungen. Dr. Beyerle führte wörtlich aus: „Eine so starke Beschneidung der gliedstaatlichen Rechte, wie vorgesehen, ist nicht erwünscht, weil nach der Absicht der Verfassung dem Reichsrat gerade auf die Verwaltung ein massgebender Einfluss gewährt werden soll, und nicht praktisch, weil eine Trennung von Rechts- und Verwaltungsverordnungen für die Praxis erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringt. Die Einengung muss ich ausdrücklich ablehnen“ [21]). Trotz des Widerstandes des Staatssekretärs Preuß vermochte sich diese Auffassung im Verfassungsausschuss durchzusetzen, allerdings nicht ganz in dem von Bayern gewünschten Ausmass. Auf Grund eines Kompromisses, des hervorstechendsten Merkmals aller Weimarer Verfassungsberatungen, gelangte Art. 27, 1 in nachstehender Fassung zur Annahme:

> „Die Reichsregierung bedarf zum Erlass von Rechtsverordnungen und derjenigen Verwaltungsverordnungen, bei denen die Ausführung den Landesbehörden zusteht, der Zustimmung des Reichsrats.“

In der zweiten Lesung jedoch wurden daran noch weitere Abstriche gemacht und durch Zusammenfassung des Art. 13 mit dem Art. 27 Abs. 1 der heutige Art. 77 formuliert, in dem eine Bestimmung über die Rechtsverordnungen, die heute nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden können, fehlt.

In diesem Zusammenhang sei auch noch auf einen Antrag Dr. Beyerle's zu Art. 81 des Entwurfes hingewiesen. In ihm wird verlangt, dass die Reichsregierung zum Erlass der allgemeinen Verwaltungsverordnungen zwecks Ausführung eines Reichsabgabengesetzes auch dann der Zustimmung des Reichsrats bedarf, wenn die Ausführung des Gesetzes nicht den Landesbehörden zusteht [22]). Diese Anregung, die dem Reichsrat einen verstärkten Einfluss auf die Finanzgebahrung des Reiches sichern wollte, verfiel der Ablehnung mit der Begründung, dass eine Fühlungnahme mit den Ländern

---

21) Am 28. III. 19. Auch der bayerische Gesandte v. Preger erklärte: „Nehmen Sie den Einzelstaaten das Recht der Zustimmung zu Verordnungen, entziehen Sie ihm ein Recht, auf das sie aus praktischen Erwägungen ein ganz besonderes Gewicht legen müssen.

22) In der Sitzung vom 6. IV. 19.

selbstverständlich, eine verfassungsmässige Festlegung jedoch zu weitgehend sei.

Endlich sei erwähnt, dass auf Bayerns Wunsch in Art. 86 das Zustimmungsrecht des Reichsrats bei Verordnungen jeder Art, die das Post- und Telegrafenwesen betreffen, aufrecht erhalten wurde[23]).

Damit ist das Wesentlichste aus den Beratungen des Verfassungsausschusses, soweit sie den Reichsrat betreffen, gesagt. Ganz allgemein ist dabei festzustellen, dass der Verfassungsausschuss im Gegensatz zu seinen sonstigen Beschlüssen auf dem Gebiete des Reichsrats gegenüber dem Entwurf des Staatenausschusses nur geringe Abstriche hinsichtlich der Machtstellung und Einflussmöglichkeiten der Ländervertretung vorgenommen hat, in einigen wenigen Punkten sogar über ihn hinausgegangen ist.

Der Entwurf des Verfassungsausschusses gelangte am 18. VI. 1919 an das Plenum der Nationalversammlung zur abschliessenden Beratung zurück. In der zweiten und dritten Lesung des Entwurfes wurden an den Bestimmungen über den Reichsrat keine wesentlichen Aenderungen mehr vorgenommen. Von Bedeutung ist lediglich der Antrag Dr. Beyerle's in Verbindung mit anderen, der auf Grund der Neufassung der den Volksentscheid und den Einspruch des Reichsrats regelnden Verfassungsbestimmungen die Aufrechterhaltung des Rechtes des Reichsrates gewahrt wissen wollte, bei Verfassungsänderungen einen Volksentscheid fordern zu können, ohne dass der Reichspräsident die Möglichkeit einer Ablehnung dieser Forderung habe[24]). Dieser Antrag wurde angenommen und hat seinen Niederschlag in dem jetzigen Art. 76 Abs. 2 gefunden.

Erwähnenswert ist schliesslich noch die Abänderung des Art. 86 Abs. 2 des Preuß'schen Entwurfs, der vom Verfassungsausschuss gebilligt worden war. In der zweiten Lesung im Plenum der Nationalversammlung überhaupt abgelehnt, obwohl sich auch die bayerischen Demokraten für seine Beibehaltung eingesetzt hatten[25]), wurde er in der dritten Lesung neu eingebracht und in der Form angenommen, dass das reichsratliche Zustimmungsrecht auf dem Gebiete des Post- und Telegrafenwesens nicht mehr zu allen Verordnun-

23) Preger sagte im Verfassungsausschuss vom 30. IV. 19: „Sie erleichtern ein Entgegenkommen Bayerns bei der Uebergabe seines Reservatrechtes (Post) auf die Reichsregierung, wenn die Zustimmung des Reichsrats hier eingesetzt wird".

24) Im Plenum vom 30. VII. 19.

25) Vergl. Abgeordneten Weiß (D. D. P.) im Plenum vom 7. VII. 19.

gen, sondern nur zu ganz bestimmten Massnahmen festgesetzt wurde.

Mit dem Abschluss der den Reichsrat betr. Beratungen hatte die Ländervertretung ihre endgültige Fassung erhalten. Es musste nunmehr in der Praxis erprobt werden, welchen tatsächlichen Einfluss die Gliedstaaten auf die Reichswillensbildung auszuüben in der Lage waren[26]).

Kapitel 5.

Der Reichsrat, seine Stellung und seine Aufgaben.

Am 31. Juli 1919 gelangte das Verfassungswerk von Weimar zum Abschluss. Am 14. August, dem Tage ihrer Verkündung, trat die neue Reichsverfassung in Kraft. Mit dem gleichen Tage wurde der Staatenausschuss als Vertretung der Einzelstaaten im Deutschen Reich aufgehoben. An seine Stelle trat der Reichsrat als das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Unitarismus und Föderalismus.

Zum Verständnis für die von Bayern seit 1919 unternommenen Versuche einer Erweiterung der Rechte des Reichsrates, sowie zur rechtlichen Beurteilung dieser Revisionswünsche ist es notwendig, sich kurz in seiner Gesamtheit die Stellung des Reichsrats, seine Organisation, seine Aufgaben und Einflussmöglichkeiten vor Augen zu führen.

I. Die Organisation des Reichsrats.

Nach Art. 60 R.V. ist der Reichsrat gebildet zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches. In Anlehnung an die alte Reichsverfassung ist auch für die neue der Grundsatz beibehalten, dass in ihm jedes Land mindestens eine Stimme führt (Art. 61). In dieser Regelung liegt der Ausdruck für die Einflussberechtigung der Glieder als S t a a t e n, mit der eine gemeinschaftliche Stimmführung bezw. überhaupt keine Vertretung nicht zu vereinbaren ist. Die Verfassung geht aber noch weiter und gesteht den Ländern im Reichsrat auch einen verhältnismässigen Ein-

26) Für die Stimmung der Mehrheit des bayerischen Landtags sind folgende Aeußerungen in der Sitzung vom 12. August 1929 kennzeichnend: Abg. Held (B. V. P., nachmaliger Ministerpräsident) „Wir bedauern alle, dass namentlich die Süddeutschen in der R. V. nicht schärfer im allg. Reichsinteresse aber auch im Interesse unserer eigenen Kulturentwicklung eine derartige Unitarisierung hintanzuhalten verstanden haben". Abg. Städle (Bayr. Bbd.): „Mit der Geburtsstunde der neuen R. V. schlägt zugleich auch die Sterbestunde der Einzelstaaten".

fluss zu, wobei als Bemessungsgrundlage die Einwohnerzahl dient. Was die Stimmverteilung im einzelnen anlangt, so bestimmte ursprünglich Art. 61 Abs. I S. 2, dass bei den grösseren Ländern auf 1 Million Einwohner eine Stimme entfallen sollte, wobei ein Ueberschuss, der mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Landes gleichkam, einer vollen Million gleichgerechnet wurde. Durch verfassungsänderndes Gesetz vom 24. 3. 21 ist diese Bestimmung in der Weise geändert worden, dass heute auf 700 000 Einwohner eine Stimme entfällt und ein Ueberschuss von 350 000 eine weitere Stimme erbringt. Dabei ist jedoch festgesetzt ,dass kein Land mehr als zwei Fünftel aller Stimmen des Reichsrates auf sich vereinen darf. Diese gegen eine Hegemonie Preussens gerichtete Bestimmung wird verstärkt durch die Regelung des Art. 63. Nach ihm werden die Länder im Reichsrat durch die Mitglieder ihrer Regierungen vertreten mit der Massgabe jedoch, dass die Hälfte der preussischen Stimmen durch die preussischen Provinzialverwaltungen zu bestellen ist. Wenn hierbei kurz die Frage der Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten gestreift wird, ist festzustellen, dass aus dem Fehlen einer die Instruktion fordernden Vorschrift in der Verfassung nicht ohne weiteres der Schluss zu ziehen ist, dass die Bevollmächtigten an Weisungen ihrer Regierungen nicht gebunden wären. Auf Grund der Verhandlungen im Verfassungsausschuss ist jedes Land berechtigt, die Instruktionsfrage für sich zu regeln. Trifft es keine ausdrücklichen Bestimmungen, spricht die Vermutung für eine Gebundenheit der Vertreter ihrer Regierung gegenüber[1]), schon aus dem Grunde, weil die Länder als solche im Reichsrat vertreten sind und der von den Ländern zur Geltung gebrachte Staatswille nur ein einheitlicher, dem Beschluss der Gesamtregierung entsprechender sein kann. Was die Stellung der Reichsratsmitglieder anlangt, so geniessen sie als Vertreter der sie entsendenden Staaten, gleichviel ob sie Hauptbevollmächtigte oder stellvertretende Bevollmächtigte sind, eine gesandtenähnliche Stellung. Sie sind mit Ausnahme der preussischen Vertreter z. B. gemäss Art. 179 R.V. in Verbindung mit §§ 18 und 19 G.V.G. samt ihren Angehörigen von der preussischen Gerichtsbarkeit ausgenommen, ebenso auch in gewissen Umfang von der preussischen Polizeigewalt und den preussischen Landessteuern.

Der Reichsrat wird tätig in Vollsitzungen und in Ausschüssen, wobei nach Art. 62 in letzteren kein Land mehr als eine

1) Ausgenommen die preussischen Provinzialstimmen. Vergl. auch Finger S. 289, Wittmayer S. 141, Bilfinger S. 98 ff.

Stimme führen kann. Diese Gleichberechtigung wird aber dadurch auf das empfindlichste durchbrochen, dass durch die G.O. des Reichsrats § 31 die Zahl der Mitglieder eines Ausschusses auf neun ständige und zwei bezw. drei stellvertretende festgesetzt ist. In Praxis bedeutet dies ein Uebergewicht der grösseren Länder, da sie in allen Ausschüssen durch ständige Mitglieder vertreten sind, während sich die kleineren Staaten je nach ihrer Grösse teils mit ständigen, teils mit stellvertretenden, teils aber auch nur mit letzteren begnügen müssen[2]). Die Vollsitzungen des Reichsrats sind im Gegensatz zu den Bestimmungen der alten Verfassung öffentlich (Art. 66 Abs. 3), die Ausschusssitzungen dagegen geheim (G.O. § 35 Abs. I). Der Vorsitz in beiden wird nicht durch ein eigenes aus der Mitte des Reichsrates gewähltes Präsidium ausgeübt, vielmehr wird dieses Amt nach Art. 65 R.V. von einem Mitglied der Reichsregierung wahrgenommen.

II. Die Mitwirkung des Reichsrates bei der Gesetzgebung.

Neben Reichsregierung, Reichstag, Reichswirtschaftsrat und Reichsvolk besitzt auch der Reichsrat das Recht der Gesetzesinitiative d. h. das Recht, eine formelle Gesetzesvorlage beim Gesetzgeber, dem Reichstag einzubringen. Diese Initiative ist aber nicht eine unmittelbare. Der Reichsrat hat nicht die Möglichkeit, seine Gesetzentwürfe direkt beim Reichstag einzubringen, vielmehr muss er sich dazu der Mitwirkung der Reichsregierung bedienen. Diese ist gemäss Art. 69 Abs. 2 verpflichtet, auch wenn die reichsratliche Vorlage nicht ihre Zustimmung findet, dieselbe beim Reichstag unter Darlegung ihres abweichenden Standpunktes einzubringen. Dagegen ist die Regierung verfassungsmässig nicht genötigt, auch die Auffassung des Reichsrats zu vertreten. Dieser ist dadurch, zumal ihm als Gesamtheit eine Vertretung im Reichstag mangelt, in der Begründung seiner Vorlage sehr behindert.

Das oben gekennzeichnete Initiativrecht steht dem Reichsrat bei allen Gesetzen zu. Während jedoch bei den einfachen Gesetzen gemäss Art. 66 Abs. 4 die einfache Mehrheit entscheidet, ist zur Einbringung einer verfassungsändernden Vorlage eine qualifizierte Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen des Reichsrates notwendig (Art. 76 Abs. I S. 3).

2) Schaumburg-Lippe besitzt überhaupt keine Vertretung in einem der Ausschüsse.

Wenn gesagt wurde, dass der Reichsrat bei seiner Gesetzesinitiative der Mitwirkung der Reichsregierung bedarf, ist dies auch umgekehrt in gewissem Masse der Fall. Will die Reichsregierung von sich aus beim Reichstag eine Gesetzesvorlage einbringen, ist hiezu nach Art. 69 Abs. I die Zustimmung des Reichsrates einzuholen. Diese Bestimmung gibt jedoch dem Reichsrat nicht die Rechte des früheren Bundesrates. Dieser war in der Lage, die Vorlegung eines Gesetzentwurfes der Reichsregierung d. h. also eine Präsidialvorlage an den Reichstag zu verhindern[3]). Stimmt dagegen heute der Reichsrat einer Regierungsvorlage nicht zu, kann die Regierung dieselbe gleichwohl einbringen, hat dabei aber die abweichende Auffassung des Reichsrates darzulegen (Art. 69). Die endgültige Entscheidung ruht, wie bei allen Gesetzentwürfen, beim Reichstag. Die Bedeutung dieses Zustimmungsrechtes liegt in der Notwendigkeit einer Beschlussfassung des Reichsrates, bevor die Regierungsvorlage an den Reichstag gebracht werden kann. Da die Verfassung keinerlei Vorschriften über die Frist enthält, innerhalb derer ein solcher Beschluss zu fassen ist, hat der Reichsrat die Möglichkeit, die Einbringung der Vorlage beim Reichstag erheblich zu verzögern. Aber auch dies kann dadurch illusorisch gemacht werden, dass die Reichsregierung die Parteien der Regierungskoalition im Reichstag zur Einbringung einer solchen Vorlage veranlasst und auf diese Weise das Mitwirkungsrecht des Reichsrates umgeht.

Nach Art. 68 Abs. 2 werden die Gesetze vom Reichstag allein beschlossen. Die Ländervertretung hat nur das Recht, gegen die bereits beschlossenen Gesetze Einspruch zu erheben (Art. 74 Abs. I). Dieses Einspruchsrecht erstreckt sich dabei auch auf solche Gesetzesbeschlüsse, die der Reichstag auf Volksbegehren hin gefasst hat (Art. 73 Abs. 3), sowie auf solche Beschlüsse, die die Zustimmung des Reichstags zu Staatsverträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, aussprechen (Art. 45 Abs. 3). Es erstreckt sich weiter ausnahmslos auf a l l e vom Reichstag beschlossenen Gesetze, nicht nur auf die, bei welchen der Reichsrat schon bei ihrer Einbringung als Vorlage seine Zustimmung verweigert hat.

Welche Bedeutung hat nun dieser Einspruch, der innerhalb zweier Wochen nach der Schlussabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht werden muss? Er hat zunächst die Wirkung, dass das angefochtene Gesetz dem

3) Art. 16.

Reichstag zur nochmaligen Beschlussfassung vorzulegen ist (Art. 74 Abs. 3 S. I). Schliesst sich bei dieser Beschlussfassung die Reichstagsmehrheit der Ansicht des Reichsrates an und trägt sie seinen Wünschen Rechnung, so ist der Einspruch im Sinne des Reichsrates erledigt. Anders aber dann, wenn auch bei der zweiten Beschlussfassung keine Uebereinstimmung zwischen den beiden Organen zu erzielen ist. In diesem Fall sind je nach der Mehrheit, mit dem der zweite Beschluss vom Reichstag gefasst worden ist, je zwei verschiedene Möglichkeiten gegeben. Beschliesst der Reichstag mit einfacher Mehrheit entgegen dem Einspruch, besteht die eine Möglichkeit darin, dass der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnet und damit das Volk zum obersten Richter über die Bedenken des Reichsrates macht. Günstiger für den Reichsrat allerdings ist der zweite Weg. Macht der Reichspräsident vom Volksentscheid keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen. Der Einspruch des Reichsrates ist in diesem Fall zum absoluten Veto geworden[4]). Beschliesst der Reichstag dagegen mit Zweidrittelmehrheit, hat der Reichspräsident das Gesetz in der vom Reichstag angenommenen Form zu verkünden, den Einspruch also unbeachtet zu lassen, oder zum Volksentscheid zu greifen (Art. 74 Abs. 3).

Von Wichtigkeit ist in diesem Zusammenhang das Recht des Reichsrates, im Falle einer trotz seines Einspruches beschlossenen Verfassungsänderung die Verkündung dieses Gesetzes durch das Verlangen eines Volksentscheides zu verhindern (Art. 76 Abs. 2). Die Bedeutung dieser Bestimmung liegt darin, dass der Reichsrat unbekümmert darum, mit welcher Mehrheit der Reichstag seinen zweiten Beschluss gefasst hat und mit welchen Plänen sich der Reichspräsident auf Grund dieser Sachlage trägt, den Volksentscheid erzwingen kann. Es ist dies eines der wenigen wirklich eigenen, uneingeschränkten Rechte des Reichsrats[5]). Endlich sei noch hingewiesen auf die Mitwirkung des Reichsrats beim Zustandekommen des Reichshaushaltsplanes. Auf den ersten Blick hat hier der Reichsrat einen sehr weitgehenden Einfluss, da gemäss Art. 85 Abs. 3 der Reichstag ohne seine ausdrückliche Zustimmung im Entwurf des Haushaltplanes weder Ausgaben erhöhen noch solche neu einsetzen darf. Diese Gleichberechtigung der Ländervertretung mit dem Reichstag

4) Möglich ist allerdings, dass durch Volksbegehren die Sache wieder aufgenommen wird (Art. 73).
5) Ein anderes Beispiel ist Art. 72.

wird aber durch Art. 85 Abs. 4, wonach die Zustimmung des Reichsrates nach den Vorschriften über den Einspruch ersetzbar ist, stark entwertet.

III. Die Kompetenzen des Reichsrats bei der Verwaltung des Reichs.

Art. 76 R.V. schreibt vor, dass der Reichsrat von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten ist. Daraus ergibt sich ganz allgemein das Recht und auch die Pflicht für ihn, an der Verwaltung des Reiches mitzuwirken. Dies wird noch besonders dadurch unterstrichen, dass zu Beratungen über wichtige Gegenstände die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats von den Reichsministerien zugezogen werden sollen. Der Weg eines engen Zusammenarbeitens zwischen Regierung und Ländervertretung wird auch weiter dadurch gewiesen, dass nach Art. 65 die Mitglieder der Regierung auf Verlangen des Reichsrates verpflichtet sind, an den Verhandlungen des Reichsrates teilzunehmen. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch die Verpflichtung der Regierung bezw. des Finanzministers, über die Verwendung aller Reichseinnahmen dem Reichsrat neben dem Reichstag zur Entlastung Rechnung zu legen (Art. 86). Gerade in dieser Verantwortlichkeit der Reichsregierung liegt die wirksamste Kontrolle über ihre Verwaltungstätigkeit.

Im Gegensatz zur alten Verfassung, nach der der Bundesrat ein eigenes Recht besass „allgemeine Verwaltungsvorschriften" zur Ueberleitung, Durchführung und Ausführung der Reichsgesetze zu erlassen, steht ein solches Recht heute nicht mehr dem Reichsrat, sondern der Reichsregierung zu (Art. 77) [6]). Ein Zustimmungserfordernis des Reichsrates zu diesen Verordnungen besteht nach Art. 77 S. 2 nur dann, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden obliegt. Dieses Zustimmungserfordernis gewinnt aber dadurch an Bedeutung, dass nach Art. 14 die Reichsgesetze grundsätzlich von den Landesbehörden auszuführen sind und die Kompetenz des Reiches zur Erlassung von Gesetzen auf Grund der Art. 6—11 R.V. sich ganz erheblich ausgedehnt hat. Darüber hinaus hat die R.V. auf dem Gebiet der Reichsverkehrsverwaltung auch ein Zustimmungsrecht des Reichsrates bei Ausführungsverordnungen zu Gesetzen ausgesprochen, deren Ausführung reichseigenen Behörden obliegt (Art. 88 Abs. 3).

6) Heute werden unter allgemeinen Verwaltungsvorschriften nur Verwaltungsverordnungen, nicht auch Rechtsverordnungen verstanden.

Endlich eröffnet sich für das Zustimmungsrecht des Reichsrats auch noch durch Art. 179 Abs. 2 ein weiteres Gebiet.

IV. Die rechtliche Stellung des Reichsrates.

Was ist aus den Kompetenzen des Reichsrates, seiner Eingliederung in den Reichsbau und seiner Organisation für die Beurteilung seiner rechtlichen Stellung abzuleiten?

Das Deutsche Reich ist ein Bundesstaat. Es entwickelt Staatswillen durch seine Organe. Anteil an der Bildung des Reichswillens hat auch der Reichsrat. Er ist ein Reichsorgan, genau so wie Reichsregierung und Reichspräsident, und zwar ein unmittelbares, durch die Länder kreiertes Reichsorgan da seine Organstellung unmittelbar in der Verfassung begründet ist und die physischen Personen, die dieses unmittelbare Reichsorgan darstellen, durch einen besonderen hierauf gerichteten Rechtsakt (die Ernennung bei den stellvertretenden bezw. die Entsendung bei den Hauptbevollmächtigten) in ihre Organstellung berufen werden. Er ist ein Reichsorgan und nur ein solches[7]), „eine Vertretung der Länder beim Reich zu Reichszwecken, nicht etwa eine Organisation der Länder zu Länderzwecken“ [8]).

Kapitel 6.

Bayern und das Reichsratsproblem.

Die Reichsverfassung in ihrer gegenwärtigen Formulierung ist mit Unterstützung des grössten Teiles der föderalistisch eingestellten bayerischen Abgeordneten in der Nationalversammlung angenommen worden. Das bedeutete aber nicht, dass man auf föderalistischer Seite sich mit dem neuen Rechtszustand ganz abgefunden hatte. Vielmehr bestanden nach wie vor die während des Verfassungskampfes bereits geltend gemachten Bedenken. Die Annahme der Verfassung in der Schlussabstimmung erfolgte nur aus dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit, in der schweren Zeit einen neuen Rechtsboden zur Festigung des erschütterten deutschen Staatsgefüges zu schaffen[1]). Infolgedessen setzten auch sofort nach

---

7) A. M. z. B. Bredt und Pötzsch, die dem Reichsrat auch die Stellung eines Länderorgans zubilligen.

8) Abg. Quark, sten. Berichte der verfassungsg. Nat. Vers. S. 1344 A.

1) Vergl. Resolution des Landesausschusses der B. V. P. v. 21. 12. 19. „Der Landesausschuss anerkennt den Kampf, den die Abgeordneten der Partei in der N. V. gegen jene Bestimmungen der neuen R. V. führten, die den förderalistischen Charakter des neuen Reiches auf das Schwerste beeinträchtigen. Der L. A. ist der Ansicht,

dem Inkrafttreten der neuen Verfassung im föderalistischen Lager die Bestrebungen um Erhaltung der bisher errungenen Position gegenüber neuen unitarischen Vorstössen ein, aus denen sich dann auf Grund der unter der neuen Verfassung gesammelten Erfahrungen langsam eine föderalistische Gegenwelle entwickelte, die ihren ersten Höhepunkt in der bayerischen Denkschrift des Jahres 1924 fand.

Ganz naturnotwendig stand bei diesen Bestrebungen der Reichsrat, das föderalistische Organ der Verfassung, im Vordergrund. Seine nach bayerischer Auffassung ungenügende Stellung ist im vorhergehenden Kapitel skizziert worden. Hier nun kommt es darauf an, aufzuzeigen, welche Stellung Bayern in den ersten Jahren des Bestehens der neuen Reichsverfassung gegenüber der beschränkten Wirkungsmöglichkeit des Reichsrates, gegenüber den Problemen seiner Strukturänderung eingenommen hat, sowie welche Versuche zu einer möglichst weitgehenden Ausschöpfung seiner Zuständigkeiten unternommen worden sind.

Um mit dem Letzten zu beginnen, so sind die Grenzen, innerhalb derer eine Ausschöpfung vorhandener Einflussmöglichkeiten für den Reichsrat in Betracht kommen kann, von dem bayer. Gesandten v. Preger ziemlich erschöpfend umschrieben worden[2]). Wegen der Bedeutung für die bayerische Politik dem Reichsrat gegenüber seien seine Aeusserungen im Auszug wiedergegeben: „Wir müssen darauf bedacht sein, dass die Stellung, die die R.V. dem Reichsrat zuweist, nämlich als Vertretungsorgan der Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches mitzuwirken, ihm voll gewahrt bleiben. Es muss deshalb verlangt werden, dass das Vorlegen der Gesetzesentwürfe der Reichsregierung an den Reichsrat, bevor diese an den Reichstag gehen, nicht zu einem Formalakt herabsinkt, sondern dem Reichsrat Gelegenheit gegeben wird, diese Entwürfe eingehend unter die Lupe zu nehmen, ehe er sein Plazet erteilt. Ferner wird dafür gesorgt werden müssen, dass die Bestimmungen der R.V., wonach der Reichsrat über die Führung der Geschäfte von den Reichsministerien auf dem Laufenden zu erhalten ist und wonach zu Beratungen über wichtige Gegenstände die zuständigen Ausschüsse des Reichsrates zugezogen werden sollen, nicht auf dem Papier

---

dass die Gründe, die die Abgeordneten veranlasste trotz vieler für Bayern kaum erträglicher Artikel dem Gesamtwerk schwersten Herzens ihre Zustimmung zu geben, um dem Reich in seiner grössten Not nicht den Rechtsboden für den staatlichen Neuaufbau zu versagen, im Geiste der Verständigung zu würdigen sind."

2) Bayer. Staatszeitung vom 14. II. 19.

stehen bleiben. Ein Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten muss ins Leben gerufen werden und in ständiger Funktion sein. Es muss erreicht werden, dass in Zukunft die zuständigen Reichsratsausschüsse, nicht nur wie bisher die zuständigen preussischen Ressorts, zu den Vorberatungen über die von den Reichsministerien in Ausarbeitung begriffenen Gesetzentwürfe zugezogen werden, damit die Länder schon im Entstehungsstadium der Gesetze auf ihre Gestaltung massgebenden Einfluss gewinnen und ihre Interessen wahren können."

Dieses Ringen um die Einflussmöglichkeiten des Reichsrats hat eine ganze Reihe von Erfolgen gezeitigt. Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass in der Einzelgesetzgebung in einer Anzahl von Fällen dem Reichsrat ein Zustimmungs- bezw. Vorschlags- oder Ernennungsrecht eingeräumt worden ist. Dies lässt ganz deutlich die Verstärkung der nicht zuletzt auf Bayern zurückgehenden föderalistischen Tendenzen erkennen. Zu erwähnen sind hier u. a. die Gesetze über Verordnungen zum Zwecke der Regelung der Uebergangswirtschaft v. 17. 4. 19 und 6. 2. 21, nach denen der Reichsrat das Zustimmungsrecht zu gesetzesvertretenden Verordnungen der Reichsregierung erhält. Aehnliches ist bei den Ermächtigungsgesetzen vom 13. 10. und vor allem vom 8. 12. 23 zu beobachten. Auch im Staatsvertrag betreffend den Uebergang der Wasserstrassen auf das Reich (R.G. v. 29. 7. 21) ist der Reichsrat insofern eingeschaltet, als er für das dort vorgesehene Schiedsgericht den Vorsitzenden zu bestimmen hat. Weiterhin sehen die Reichsabgabenordnung, das Landessteuergesetz, ferner das R.G. v. 18. 12. 26 eine Beteiligung des Reichsrates vor. Endlich sei auch noch die Verordnung vom 4. 5. 20 angeführt, durch die der Reichsrat das Ernennungsrecht für zwölf Mitglieder des vorläufigen Reichswirtschaftsrates erhalten hat.

Ganz besonderen bayerischen Wünschen und Forderungen ist ja auch der bekannte Brief des Reichskanzlers an den bayerischen Ministerpräsidenten vom 23. 8. 22 entsprungen, worin unter anderem zugesichert wird, es solle von den noch nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten des Reiches nicht ohne Not und, soweit möglich, nicht ohne Zustimmung des Reichsrates Gebrauch gemacht werden. In gleicher Linie liegt ferner, ganz abgesehen von der Konferenz der Reichsregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder vom 24. 10. 23, in der sich Stresemann grundsätzlich zu einer föderalistischen Ausgestaltung der Reichsverfassung bereit erklärte, auch die Zusage der Reichs-

regierung an die Landesregierungen, man werde die in Art. 69 ausgesprochene Verpflichtung, die Gesetzentwürfe vor der Einbringung beim Reichstag zunächst dem Reichsrat vorzulegen, nicht weiterhin durch Provokation von Initiativanträgen aus der Mitte des Reichstags umgehen[3]). Endlich gehört hierher auch die zwischen Bayern und dem Reichspräsidenten am 28. 9. 21 getroffene Vereinbarung über den Ausnahmezustand. In ihr ist die Einschaltung eines Reichsratsausschusses als Beschwerdeinstanz vorgesehen. Im Hinblick hierauf wurde die weitere Anregung gegeben, die Handhabung des Ausnahmezustandes auch in dem zu erwartenden Reichsgesetz in föderalistischem Sinne auszubauen[4]).

Eines darf aber bei dem ganzen Reichsratsproblem nicht vergessen werden, was im allgemeinen viel zu wenig beachtet wird. Der tatsächliche Einfluss des Reichsrats hängt nicht nur davon ab, welche Möglichkeiten einer Stellungnahme die Reichsverfassung ihm in die Hand gegeben hat, sondern welches politische Gewicht dieser Stellungnahme zukommt[5]). Von Bedeutung ist hierbei die Strukturänderung des Reichsrats gegenüber dem Bundesrat. Dieser bestand aus den von den Einzelstaaten entsandten höheren Beamten. Art. 63 S. I dagegen bestimmt, „die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten". Nicht neutrale Beamte, sondern mitten im politischen Leben stehende Staatsmänner sollen hier zum Worte kommen. Wenn auch heute tatsächlich das Landesbeamtentum genau so wie früher die Arbeit im Reichsrat leistet und wegen der notwendigen speziellen Sachkenntnis auch leisten muss, ganz abgesehen davon, dass die Mitglieder der Landesregierungen nicht ständig sich in Berlin aufhalten können, gibt die Formulierung der Reichsverfassung einen Fingerzeig dafür, wie bei Fragen von grosser politischer Tragweite durch die Anwesenheit der Regierungschefs der einzelnen Länder im Reichsrat, sowie ihrer dort erfolgten Stellungnahme der Ländervertretung ein ganz anderes Gewicht gegeben werden könnte. Man beachte, die Vollsitzungen des Reichsrats sind öffentlich. Es ist also ganz absichtlich im Gegensatz zu früher ein Forum geschaffen worden, von dem aus die Länder sich in weit vernehmlicher Weise Geltung verschaffen können. Hier liegen noch nicht voll ausgenutzte Möglichkeiten einer

3) Dass diese Zusagen nicht eingehalten wurden, zeigen die Klagen der Denkschrift I.
4) Abg. Beyerle, Reichstagssitzung vom 1. X. 21.
5) Vergl. Hausmann, Sitzung d. N. V. v. 5. VII. 19., Nawiasky, Politische Zeitfragen 1921.

Ausschöpfung des der Ländervertretung belassenen Einflusses.

Von besonderer Bedeutung ist in seiner Rückwirkung für Bayern das Problem „Preussen und der Reichsrat", d. h. die von Preussen unternommenen Versuche einer Strukturänderung des heutigen Reichsrats. Preussen verfügt heute laut Art. 61 über Zweifünftel aller Reichsratsstimmen, eine Zahl, die seiner Bevölkerungsziffer nicht im entferntesten entspricht. Auch dieses Stimmgewicht ist durch die Vorschrift des Art. 63 noch gemindert, da nur die Hälfte der preussischen Stimmen von der preussischen Staatsregierung geführt werden, während die andere Hälfte den preussischen Provinzen zugeteilt ist, deren Stimmführer ihre Stimme nach freiem Ermessen abzugeben in der Lage sind. Dass hierdurch die preussische Vormachtstellung im Reichsrat schwer erschüttert ist, bedarf keiner Erklärung. Bayern hat diese Einschränkung des gesamtpreussischen Einflusses, für die durch die Formulierung des Art. 18 noch weitere Wege aufgezeigt sind [6]), vom föderalistischen Standpunkt aus begrüsst und unterstützt. Am klarsten ist die bayerische Stellung zu dieser ganzen Frage durch den Abg. Dr. Beyerle anlässlich der Beratungen des Entwurfs über ein Gesetz zur Ausführung des Art. 18 formuliert worden: „Ohne dass wir im Augenblick gewillt sind, Preussen zu zerschlagen, geben wir doch dem Gedanken Raum, dass vielleicht eine mehr ausgleichende Gliederung der Länder der deutschen Zukunft besser dienen könnte als die heutige Hegemonialstellung Preussens, die zu einer dauernden Schwächung der Reichsgewalt führen muss . . . . . Preussen wird immer der grösste Staat bleiben, selbst wenn die Selbständigkeitsregungen in einzelnen Gebieten Preussens zum Erfolg gelangen sollten. Auf Kleinstaaterei kommt es uns nicht an; was uns leitet, ist eine grössere Harmonie der Kräfte" [7]) [8]).

---

6) Dabei muss man sich darüber klar sein, dass Artikel 18 nicht deshalb in die R. V. gekommen ist, weil man kräftige förderalistische Gebilde von ungefähr gleicher Grösse mit möglichst viel Selbständigkeit schaffen wollte, sondern weil man die preussische Hegemonie aus unitarischen Gesichtspunkten zu vernichten suchte. Man strebte danach, die preussischen Provinzen auf die Stufe der Länder zu erheben, um sämtliche Ländergebilde dann allmählich auf das Niveau von Reichsprovinzen herabdrücken zu können. Vergl. auch Nawiasky Pol. Zeitschr. 3. Jahrg. Heft 7.

7) Reichtg. Stz. v. 13. VI. und 1. VII. 22. Unterstrichen werden diese Worte durch die Ausführungen in seinem Buch „Föderalistische Reichspolitik": S. 137. „Das Verschwinden Preussens kommt für einen gesunden Föderalismus nicht in Betracht. Die Staatlichkeit der Länder fordert auch die Staatlichkeit Preussens. Wir wollen

Diese Aeusserung ist um dessentwillen ausführlicher wiedergegeben worden, weil sie am besten die Grundlage bietet für das Verständnis der Frage, warum Bayern gegen alle Pläne, die irgendwie eine Verstärkung der preussischen Stellung zur Folge haben könnten, den heftigsten Widerstand geltend macht. Aus dieser Einstellung heraus ist es auch nicht verwunderlich, dass Bayern zu den Plänen, die zersplitterten preussischen Reichsratsstimmen einheitlich abzugeben, in ablehnendem Sinn Stellung genommen hat.

Hatte noch am 17. 12 1919 die preussische Landesversammlung den Beschluss gefasst, Preussen im deutschen Einheitsstaate aufgehen zu lassen[9]), hatte man noch 1920/21 einen Gesetzentwurf über die Hebung der Stellung der Provinzen beraten, vollzog sich in der Folgezeit eine völlige Wandlung. Sie führte am 2. I. 24 zu dem Antrag im preussischen Landtag, die preussischen Stimmen sollten im Reichsrat einheitlich abgegeben werden, und mündete schliesslich in dem preussischen Gesetz vom 15. I. 26 betreffend die Abänderung des Gesetzes vom 3. 6. 21. In ersterem, dessen Inkrafttreten an dem Einspruch des Staatsrates scheiterte, war vorgesehen, dass vor einer Stimmabgabe im Reichsrat zwischen den von der preussischen Staatsregierung bestellten und von den Provinzialverwaltungen gewählten Reichsratsmitgliedern eine Vorberatung stattfinden sollte. Kam hierbei eine Einigung nicht zustande, war an eine Entscheidung durch Mehrheitsbeschluss gedacht. Gemäss dieser Entscheidung waren sodann in der Vollsitzung des Reichsrats die Stimmen Preussens durch ein vom Staatsministerium bestelltes Mitglied einheitlich abzugeben. Ganz abgesehen da-

---

keine Herabdrückung Preussens zu einem wie immer gearteten Reichsland . . . Die preussische Hegemonie aber muss zu Gunsten eines wirklich föderalistischen Bundesstaates verschwinden, die bürokratische Zentralisation Preussens muss mit dem Reichsorganismus durch Abbau zu einem lebensfähigen Ausgleich gebracht werden".

8) Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Stellung Beyerles zu dem Streit über das Initiativrecht der Reichregierung bei Art. 18. In der Reichstg. Sitz. vom 1. VI. 22. führte er diesbezüglich aus: „Ich stehe auf dem Standpunkt, dass das Initiativrecht der Reichsregierung durchaus dem Sinn des Art. 18 entspricht. Dieses Initiativrecht betrachten wir als eine Garantie der Volksmeinung gegenüber den Hemmungen einer übermächtigen Staatsgewalt". Ein Antrag Düringer (D. N. V. P.), dem Reichsrat ein Mitwirkungsrecht bei der Initiative der Reichsregierung zu geben, ist von Beyerle nicht aufgegriffen worden.

9) Vergl. im Zusammenhang damit die ablehnenden Erklärungen der Fraktionen der B. V. P., D. N. V. P. und D. D. P. im bayer. Landtag am 19. u. 20. XII. 19.

von, dass dieses Gesetz starke Bedenken wegen seiner Verfassungsmässigkeit wachgerufen hat — der preussische Staatsrat erhob aus diesem Grunde Einspruch — musste es auch im föderalistischen Lager starker Abneigung begegnen. Der bayer. Ministerpräsident Held gab am 15. I. 26 im Finanzausschuss des bayer. Landtags dem Ausdruck, indem er erklärte, die vorgesehene einheitliche Stimmabgabe bewirke eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse im Reichsrat und berühre die Länderinteressen auf das stärkste[10]). In der Tat würde auf diesem Wege die preussische Vormacht im Reichsrat wiederhergestellt werden, denn mit seinen 27 Stimmen ist Preussen in der Lage, jede Verfassungsänderung, zu der Zweidrittel der abgegebenen Stimmen im Reichsrat notwendig sind, zu Fall zu bringen. Im Verein mit Sachsen verfügte es sogar über die absolute Mehrheit.

Von bayer. Seite ist mit Recht ausgeführt worden[11]), dass in der geltenden Reichsverfassung die Stimmzahl Preussens, welche in der alten Verfassung ein Drittel der Bundesratsstimmen umfasste, nur deswegen auf Zweifünftel erhöht worden ist, weil die Teilung der Stimmen zwischen Preussen-Staat und Preussen-Provinzen vorgesehen war und ein entsprechendes Aequivalent geboten werden sollte, ohne dass die übrigen Länder erdrückt wurden. Auch die Möglichkeit, dass die preussischen Provinzstimmen ganz oder teilweise den Staatsstimmen entgegenstehen und dadurch das gesamtpreussische Stimmgewicht gering werden kann, ein Fall, der für föderalistische Anträge des öfteren günstige Mehrheiten geschaffen hat, ist als gewollt und natürlich bezeichnet worden[12]). In den Vordergrund wird zumal die Konsequenz gestellt, die die von Bayern geforderte Verstärkung der Reichsratsrechte bei einer gleichzeitigen einheitlichen Abgabe der preussischen Stimmen nach sich ziehen würde. Nicht mit Unrecht ist behauptet worden, dass jede Verstärkung der reichsratlichen Rechte in diesem Fall auch eine Verstärkung der preussischen Macht und daher eine Verschlechterung der Lage der übrigen Länder nach sich ziehen muss[13]). Eine Hebung des Reichsrats wird infolgedessen nur dann begrüsst, wenn auch gleichzeitig eine Sicherung der freien Stimmabgabe der preussischen Provinzen gewährleistet ist[14]).

---

10) Augsburger Postzeitung vom 16. I. 26.
11) Vergl. Kap. 3.
12) Schäffer, der Föderalismus in Deutschland S. 27, 28.
13) Schäffer, S. 28.
14) Zorn, die alte und neue Reichsverfassung, S. 98 propagiert den Gedanken der Provinzialvertretung auch für Bayern. Er tritt aber

Ganz allgemein wird festzustellen sein, dass die geltende Fassung des Art. 63 S. 2 und das in seiner Ausführung ergangene preussische Gesetz vom 3. 6. 21 eine Durchbrechung des Bundesratscharakters des Reichsrats bedeuten, da für die Provinzialvertreter der Reichsrat praktisch ein Staatenhaus darstellt[15]). Der Föderalismus befindet sich hier in einer schwierigen Lage. Rein grundsätzlich muss er im Hinblick auf die Gefahren, die eine weitere Durchsetzung des Staatenhausprinzipes für den bundesstaatlichen Aufbau bedeutet, die Formulierung des Artikels 63 Abs. 2 ablehnen. Andererseits bietet dieser Artikel aber die Gewähr einer Minderung der preussischen Vormacht[16]), also eine Stütze für die föderalistischen Tendenzen. Ein Ausweg lässt sich vielleicht in Form einer Verfassungsänderung auf der Basis finden, dass bei einheitlicher Stimmabgabe entsprechend dem früheren Rechtszustand die Stimmzahl Preussens auf ein Drittel der Gesamtstimmen herabgesetzt[17]) und als Sicherung gegen eine Erdrückung der übrigen Länder in einer Reihe von Fällen eine erhöhte Mehrheit im Reichsrat verlangt wird. Ueber das eine muss man sich jedoch klar sein: innerhalb eines Bundesstaates, der aus grösseren und kleineren Einzelstaaten zusammengewachsen ist, wird die Führung notwendig dem grössten Einzelstaat zukommen, zumal dann, wenn seine überragende Grösse verbunden ist mit der Grösse seiner Leistungen für das Ganze. Und diese Führung wird zum Vorteil für das Ganze wie auch für die einzelnen Glieder sein, wenn der grösste Bundesstaat, Preussen, seine Stellung als wirkliche Führung, nicht als Herrschaft über andere gebraucht[18]).

Im Zusammenhang mit der Frage des Stärkeverhältnisses Preussens im Reichsrat stehen auch Pläne, die Koch-Weser schon im Jahre 1921 über die Vereinheitlichung der Reichsverwaltung veröffentlicht hat[19]). Er geht dabei von der Tatsache aus, dass Preussen sich im Reichsrat nicht wie die

---

andererseits für eine Abstimmung des Landes, nicht der einzelnen Vertreter ein und fordert Mehrheitsentscheid der Ländervertreter für das Votum des Landes." Damit würde der richtige föderative Charakter des Reichsrats als eine Interessenvertretung der Länder viel schärfer zum Ausdruck gelangen".

15) Becker, S. 144.

16) Vergl. Freiherr v. Biegleben in der Augsburger Postzeitung v. 8. I. 28.

17) Vergl. Schäffer, S. 27, 28.

18) Triepel, Zeitschrift für Politik 1924 S. 224, 225. Vergl. auch die Ausführungen des bayer. Ministerpräsidenten Held aut der Länderkonferenz in Kap. 8.

19) D. J. Z. 1921. Sp. 292 ff.

übrigen Länder durch Persönlichkeiten vertreten lässt, die ihrer Regierung für die gesamtpolitische Haltung, die sie einnehmen, verantwortlich sind, sondern durch Beamte seiner Ministerien, die in vielen Fällen in ihrer Meinung von einander abweichen. Der Grund hierfür liegt darin, dass der preussische Ministerpräsident wegen des Umfanges der Geschäfte zu einer einheitlichen Instruktion nicht mehr in der Lage ist. Koch-Weser erscheint es zur Beseitigung dieses Uebelstandes als unbedingt notwendig, dass Preussen im Reichsrat ständig durch einen Minister vertreten werde. Da auch das Reich nach den Ausführungen Koch-Wesers ein grosses Interesse daran habe, die heute zersplitterte Vertretung des Reiches im Reichsrat in eine sichere Hand zu legen, um dem Reichsrat gegenüber eine einheitliche Politik treiben zu können, wird als beste Lösung ein gemeinschaftlicher Minister ohne Portefeuille als Reichsratsvertreter Preussens und des Reiches vorgeschlagen.

Die Stellung Bayerns zu diesen Plänen kann nur eine ablehnende sein; denn sie bergen, vom föderalistischen Standpunkt aus gesehen, zwei grosse Gefahren in sich. Einmal bedeuten sie eine erhebliche Stärkung der preussischen Stellung im Reichsrat. Preussen würde durch diese Regelung einen massgebenden Einfluss auf die Politik des Reiches in der Ländervertretung gewinnen. Dies schon um dessentwillen, weil in der gemeinschaftlichen Vertretung im Reichsrat notwendigerweise das Moment des Uebereinstimmungserfordernisses zwischen dem Reich und dem grössten Einzelstaat hinsichtlich der Reichratspolitik liegt, ein Erfordernis, das Preussen auf Grund seiner Grösse und Machtstellung im Reich in den meisten Fällen in die Lage versetzen würde, der Reichspolitik seinen Stempel aufzudrücken. Aus dieser Vormachtstellung Preussens entwickelt sich aber, und das ist das eigentliche Ziel des Koch-Weserschen Vorschlages, eine weitere Gefahr. Die enge Verbindung zwischen Reich und Preussen hat nicht nur eine Stärkung Preussens, sondern auch eine Stärkung des Reiches zur Folge. Diese Stärkung des Reiches auf Grund der engen Verbindung mit Preussen ist aber ein weiterer Schritt zur Vereinheitlichung des Reichsbaues, zur Verwirklichung des Einheitsstaates. Man wende nicht ein, dass der Koch-Weser'sche Vorschlag ein Vorbild in der alten Reichsverfassung (Reichskanzler = preussischer Bevollmächtigter im Bundesrat) gehabt habe. Mit dem Fortfall der Monarchien und des in ihnen liegenden Solidaritätsgefühles der Träger der Staatsgewalt hinsichtlich der Erhaltung des Staatscharakters der einzelnen Bundesglieder, ist

das Gegengewicht, das allen Vereinheitlichungsbestrebungen im Wege stand, verschwunden. Eine einheitliche Reichsratspolitik des Reiches und Preussens, des Gliedstaates, der über zwei Drittel des gesamten Reiches in seinen Grenzen vereint, birgt als Anfang einer womöglich enger werdenden Verbindung für den Föderalismus die Gefahr einer wie immer gearteten Vereinigung und Vereinheitlichung von Reich und Ländern in sich und kann daher bei Bayern auf keine Zustimmung rechnen.

Abgesehen von dem Kampf um die Erhaltung der in der Weimarer Verfassung errungenen föderalistischen Positionen regten sich in Bayern schon von allem Anfang an Kräfte, die auf eine Revision der kaum in Kraft getretenen Verfassung hinarbeiteten. Ganz klar kam dies bereits im Bamberger Programm der Bayerischen Volkspartei vom 18. 9. 20 zum Ausdruck, in dem erklärt wird, dass die bayer. Volkspartei in der föderalistischen Ausgestaltung der Verfassung die einzige Bürgschaft des Wiederaufbaues erblicke und daher die bundesstaatliche Form des Reiches und die Wiedereinführung eines dem früheren Bundesrate gleichberechtigten Organs fordere[20]). Auch im Wahlaufruf zu den Reichs- und Landtagswahlen des Jahres 1920 findet sich der Satz: „Die B.V.P. wird im Verein mit gleichgesinnten Parteien trachten, die Verfassung auf gesetzmässigem Wege im föderalistischen Sinne abzuändern“ [21]).

Den ersten Versuch der Formulierung eines föderalistischen Aenderungsprogrammes bildete die Denkschrift: „zur Revision der Reichsverfassung im föderalistischen Sinn“ vom 9. 6. 20, welche von der Mittwochvereinigung der Geistesarbeiter der B.V.P. verfasst worden ist. Wegen ihrer Bedeutung für die späteren bayerischen Denkschriften, deren Grundlage sie gebildet hat, muss auf sie etwas näher eingegangen werden. Eindeutig wird in ihr, und das ist das Wichtigste der ganzen Denkschrift, die politische Richtung der Reichstagsfraktion der B.V.P. festgelegt: „In jedem Fall,“ so heisst es in ihr, „wird die Fraktion bei jeder ihr gebotenen Gelegenheit sich ihrer Pflicht zum föderalistischen Programm bewusst sein müssen. Sie wird andererseits, solange sie ausserhalb der Regierungskoalition steht, immer und immer wieder dieses ihr Programm eindringlich und uneingeschränkt

20) Die gleiche Formulierung hat auch das föderalistische Programm der Partei vom Frühjahr 1922.

21) Interessant ist der Wahlaufruf der D. D. P. in Bayern: „Wir halten fest an den Rechten der einzelnen Länder, die auszubauen und mit Leben zu erfüllen unsere wichtigste Aufgabe sein muss“.

zu betonen haben." An Aenderungsvorschlägen sah die Denkschrift neben dem Reichstag die Einrichtung eines Bundesrates vor, „d. i. eines Vertretungsorganes der Einzelstaaten mit wirklichen Befugnissen". Durch diese Formulierung suchte man anscheinend die in der früheren Bundesratsstellung liegende Hegemonie Preussens zu umgehen. Dieser Bundesrat sollte gleichberechtigt bei der Reichsgesetzgebung mitwirken und einen wesentlichen Einfluss auf die Reichsverwaltung ausüben. Zu letzterem Zwecke sollten nicht nur die Ausführungsvorschriften zu den Reichsgesetzen seiner Zustimmung bedürfen, sondern auch die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung beim Reichstag ohne seine Zustimmung unmöglich sein. Nach Auffassung der Denkschrift sollte dadurch dem Bundesrat ein zwar nur indirekter, aber doch hinreichend wirksamer Einfluss auf die Geschäftsführung und sogar auf die Besetzung der Reichsministerien gewährt sein. Selbstverständlich wurde auch eine Sicherung des bundesstaatlichen Einflusses auf die auswärtige Politik verlangt. Als ausreichend wurde dabei erachtet die Einführung einer Bestimmung, nach der dem Bundesrat fortlaufend erschöpfende Mitteilung über die Führung der Aussenpolitik zu machen ist. Endlich ist noch ein Vorschlag zur Schaffung eines neuen Art. 76 a erwähnenswert[22]), wonach die den Einzelstaaten verfassungsmässig wieder zuzusprechenden Eigenrechte nicht ohne ihre Zustimmung bezw. nicht ohne Zustimmung des allergrössten Teiles der beteiligten Staaten entziehbar sein sollten.

Beigegeben war dieser Denkschrift ein föderalistisches Mindestprogramm für die Teilnahme einer föderalistischen Fraktion an einer Reichsregierung. Darin wurde u. a. gefordert, dass die allgemeinen Anweisungen zur Ausführung der Reichsgesetze (Art. 15 R.V.) nur mit Zustimmung des Reichsrates erlassen werden sollten und eine weitgehende sonstige Stärkung der Befugnisse des Reichsrates, insbesondere das Erfordernis seiner Zustimmung zu den Reichsgesetzen und allen Verwaltungsverordnungen, gewährleistet würde[23]).

Man kann diese Denkschrift als das Grundprogramm des bayerischen Föderalismus bezeichnen. In ihr sind die Linien aufgezeichnet für alle später erhobenen Forderungen. Die ganzen Formulierungen zeigen, wie sehr man noch an den

22) Im Hinblick auf die Denkschrift II von 1926.
23) Ein gleichzeitig mit aufgestellter Entwurf eines Koalitionsprogrammes enthält den Satz: „Rückkehr zur bundesstaatlichen Form des Reiches unter Wiedereinführung eines dem Reichstag gleichberechtigten Bundesrats".

Bestimmungen der alten Verfassung festhielt. Zumal die Bezeichnung der Ländervertretung als Bundesrat lässt deutlich erkennen, welche Vorstellungen bei der Aufstellung des Programms massgeblich waren, wenn auch in der gegenüber der Zeit von 1918/19 vorsichtigeren Fassung des Begriffes „Bundesrat" schon eine gewisse Klärung des ganzen Problems zu ersehen ist.

Die Denkschrift der Mittwochvereinigung fand weitgehend Unterstützung[24]). Nicht zuletzt auch von Seiten der bayer. Staatsregierung selbst. Ministerpräsident v. Knilling prägte am 9. 11. 22 im bayer. Landtag die Worte: „Mit meinen politischen Freunden erblicke ich das Heil Deutschlands nicht in einem straffen Einheitsstaat, sondern nur in einer Rückkehr zu den bewährten bundesstaatlichen Grundlagen, selbstverständlich unter Anpassung an die heutigen Verhältnisse. Wer für den föderativen Ausbau der Reichsverfassung eintritt, kämpft einen guten Kampf nicht gegen das Reich, sondern für den Reichsgedanken". Noch schärfer wurde dies wenige Tage später durch den Abg. Wohlmuth (B.V.P.) formuliert: „Wir beanspruchen den weiteren föderalistischen Ausbau des Deutschen Reichs, wenigstens in dem Masse, wie es vor dem Kriege bestanden hat. Das deutsche Volk wäre dankbar, wenn die Reichsleitung dem Reichstag einen auf föderalistischer Grundlage aufgebauten Entwurf zur Revision unserer Verfassung vorlegen würde. . . . Ich muss von der Staatsregierung verlangen, dass sie alle Klugheit aufwendet, um allmählich eine Atmosphäre herbeizuführen, die für eine Reform der Reichsverfassung günstig ist" [25]).

Ihren Niederschlag fanden die ganzen Forderungen, nachdem eine weitere Ausarbeitung in der sog. badischen Denkschrift[26]) erfolgt war, in dem Reichstagsantrag der D.N.V.P. vom 6. 11. 23[27]) und schliesslich in dem föderalistischen

24) Vergl. Entschliessung der 3. Landesvers. d. BVP. v. 28. X. 21., ferner Staatsminister von Seidlein, Pol. Zeitfr. 1920, S. 301.

25) Vergl. auch die ablehnende Erklärung der SPD. durch den Abg. Timm am gleichen Tag: „Wir lassen die Regierung nicht im Zweifel, dass wir Sozialdemokraten die Forderungen des Bamberger Programms mit aller Entschiedenheit und mit allen uns zu Gebote stehenden Mittel bekämpfen werden"; ferner die zustimmende Haltung d. Bayer. Bauernbd. in seiner Erklärung v. 15. XII. 22.

26) Reich und Länder, verf. v. bad. Landtagspr. Baumgartner, Karlsruhe 1923.

27) Der Antrag lautete: „der R. T. wolle beschliessen, einen Ausschuss von 28 Mitgliedern einzusetzen, der die Weimarer R. V. im Sinne der besseren Berücksichtigung gesunder föderalistischer Grundsätze zu überprüfen hat",

Grundsatzantrag der Reichstagsfraktion der B.V.P. vom 20. 11. 23, aus dem folgende Punkte von Bedeutung sind:

„1. Grundsätzlicher Verzicht des Reichs auf die bisher nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten. Soweit dennoch erforderlich, Ausschöpfung nur unter föderalistischer Garantie.

2. Wiederherstellung des Reichsrat als gleichberechtigtes Organ des Reiches in Gesetzgebung, Haushaltsgenehmigung und in Mitwirkung beim Abschluss von Staatsverträgen. Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch den Reichsrat."

Dieser Antrag, der in konzentrierter Form schon die Forderungen enthält, die wenige Wochen später von der bayer. Denkschrift I. aufgestellt wurden, ist der erste praktisch-politische Vorstoss, der von Bayern aus hinsichtlich einer Verfassungsänderung unternommen worden ist. War er auch von Anfang an nur als eine grundsätzliche Meinungsäusserung gedacht, da unter den herrschenden Mehrheitsverhältnissen im Reichstag vorläufig keine Aussicht auf Annahme bestand, so zeigte er doch die Stärke der föderalistischen Welle, die in stetem Steigen begriffen war.

Zieht man aus den in diesem Kapitel herausgestellten Tendenzen der bayer. Politik bezüglich des Reichsrats das Fazit, sind drei leitende Gesichtspunkte erkennbar. Zum ersten die Versuche einer möglichsten Ausnutzung des dem Reichsrat verfassungsmässig gewährten Einflusses. Bis zu einem gewissen Grad sind hier ganz unleugbar Erfolge erreicht worden. Zum anderen die Abwehr einer Verstärkung der preussischen Macht im Reichsrat. Wohl sind die preussischen Bestrebungen bisher nicht zu den gewünschten Erfolgen gelangt, ihre endgültige Abwehr ist aber keineswegs erreicht worden. Gerade in der Gegenwart regen sich im preussischen Staat erneut Kräfte, die unter dem Mantel der Reichsreform eine neuerliche Stärkung der preussischen Stellung propagieren. Bleibt noch der letzte Punkt: die Revision der Weimarer Verfassung. Das eine hat hierbei Bayern erreicht: die Problematik des Weimarer Grundgesetzes ist allenthalben erkannt worden. Eine Hebung des Reichsrates dagegen, der Kernpunkt aller bayer. Wünsche, konnte nicht durchgesetzt werden und wird solange nicht durchgesetzt werden, — dies sei gestattet, vorweg zu nehmen — solange nicht die Notwendigkeit einer Aenderung der inneren Gesamtorganisation unseres verfassungsmässigen Aufbaues erkannt ist. Wohl fordert die Gewährleistung der Ländereigenstaatlichkeit notwendig als Korrelat auch eine Erhöhung des Einflusses der Glied-

staaten auf die Reichsgewalt. Diese Erhöhung hat aber, soll sie wirklich sich günstig für Reich und Glieder auswirken können, einen Bruch mit dem extremen Parlamentarismus der Weimarer Verfassung zur Voraussetzung, einen Bruch sowohl im Reich wie auch in den Ländern[28]). Auf den Reichsrat bezogen bedeutet das die Sicherung, dass die Instruktion seiner Mitglieder nicht von ausschliesslich parteipolitischen Gesichtspunkten abhängig gemacht wird. Nur auf diese Weise kann das Spezifische des Reichsrats, ein Gegengewicht zu sein gegen die auf parteimässiger Ideologie beruhenden Massnahmen des Reichstages, zum Ausdruck gelangen.

Kapitel 7.

Die Reform des Reichsrates auf Grund der bayer. Denkschriften von 1924 und 1926.

Bei jeder Revision der geltenden Reichsverfassung, die eine Verstärkung der föderalistischen Züge erstrebt, kommt in erster Linie eine Aenderung derjenigen Verfassungsartikel in Frage, die den Einfluss der Länder auf die Bildung des Reichswillens zum Gegenstand haben. Damit rückt ganz von selbst der Reichsrat als das Organ „geschaffen zur Vertretung der deutschen Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs“ in den Vordergrund. Auch die bayer. Denkschriften der Jahre 1924 und 1926, die eine Zusammenfassung aller Revisionswünsche enthalten, beschäftigen sich eingehend mit der Umgestaltung des Reichsrates.

Eingeleitet durch den schon erwähnten föderalistischen Grundsatzantrag der B.V.P. im Reichstag, wird durch die Denkschriften, zumal diejenigen vom 5. 1. 24, das Problem der Revision der Weimarer Reichsverfassung aus dem Gebiet theoretischer Debatten in das Gebiet der praktischen Staatspolitik verlegt. Das Wichtigste aber, was beide Denkschriften weit über sonstige in ähnlicher Richtung laufende Veröffentlichungen hinaushebt, ist einmal die Tatsache gewesen, dass sie offizielle Verlautbarungen der gesamten bayer. Staatsregierung waren d. h. getragen wurden von einer Regierungskoalition, die sich aus der Bayer. Volkspartei, der Deutschnationalen Volkspartei und dem Bauernbund zusammensetzte. Dabei ist aber zu bemerken, dass in manchen Punkten die Denkschriften auch der Zustimmung der Oppositionsparteien sicher sein durften. Das ist das eine. Das andere ist die Feststellung, dass anstelle des weitver-

28) Vergl. auch Bayer. Kourier vom 20. II. 24.

breiteten Schlagwortes von der Rückkehr zur bismarckschen Verfassung positive praktische Aenderungsvorschläge gemacht werden. Bei näherer Betrachtung stellt sich dabei heraus, dass selbst vom Standpunkt eines stärkstbetonten Föderalismus — und die beiden Denkschriften stellen für ihre Zeit das Höchstprogramm föderalistischer Forderungen dar — die Weimarer Verfassung bei allen noch so weitgehenden Eingriffen in ihrer Grundstruktur aufrechterhalten bleiben kann.

Das mag als kurze Gesamtcharakterisierung der Denkschriften genügen.

Welche Forderungen sind nun in ihnen hinsichtlich einer Aenderung der den Reichsrat betreffenden Verfassungsbestimmungen erhoben worden? Am ausführlichsten äussert sich hierüber die Denkschrift I: „Zur Revision der Weimarer Verfassung" vom 5. 1. 24[1]). Zumal in ihrem Schlussabschnitt über die bundesstaatliche Mitbestimmung im Reiche befasst sie sich eingehend mit dem Reichsratsproblem. Mit den Worten der Denkschrift gesagt, laufen alle Vorschläge auf „eine Hebung der verfassungsrechtlichen Stellung des Reichsrats zur Stellung des früheren Bundesrats" hinaus, wobei aber in Erkenntnis der fortschreitenden geschichtlichen Entwicklung nicht daran gedacht ist, dem Reichsrat unverkürzt die Rolle des ehemaligen Bundesrates zu gewähren.

Nach Auffassung der bayer. Staatsregierung und der sie stützenden Parlamentskoalition ist die Rechtsstellung des Reichsrats gegenüber dem Reichstag für die Gliedstaaten unerträglich, weil diesen die Möglichkeit genommen ist, auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches den Einfluss zu nehmen, der im Interesse des Reichs wie auch der Gliedstaaten notwendig ist. Zwei Hauptgesichtspunkte sind damit für eine Hebung des Reichsrates gegeben: „Der Reichsrat muss wieder gleichberechtigter Gesetzgebungsfaktor neben dem Reichstag werden", und „das Recht, Ausführungsbestimmungen zu den Reichsgesetzen sowie allgemeine Verwaltungsanordnungen zu erlassen, ist wieder in die Hände des Reichsrates zu legen."

Im einzelnen werden von der 1. bayer. Denkschrift zur Durchsetzung dieser Forderung folgende Aenderungen der Reichsverfassung vorgeschlagen. Einmal eine Neuformulierung des Art. 68 Abs. 2. Die Reichsgesetze sollen nicht mehr allein vom Reichstag beschlossen werden, sondern nur noch durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Reichsrats

1) Erschienen im Verlag der bayer. Staatszeitung, München.

und des Reichstages zustande kommen. Im Zusammenhang damit steht eine Streichung des Art. 69 Abs. 1 S. 2, sowie des ganzen Abs. 2. In ihnen ist heute einmal das Recht der Reichsregierung geregelt, ihre eigenen Vorlagen, sofern sie nicht die Zustimmung des Reichsrats finden, dennoch an den Reichstag bringen zu können, und zum anderen die Pflicht derselben zu einer Weiterleitung der Vorlagen des Reichsrates an den Reichstag ausgesprochen, auch wenn sie ihnen selbst nicht zuzustimmen vermag. Ferner wird der völlige Wegfall des Art. 74 gefordert, der das Einspruchsrecht des Reichsrats gegenüber vom Reichstag bereits beschlossenen Gesetzen enthält, und endlich eine Streichung des Art. 76 Abs. 2, wie des Art. 85 Abs. 4 und 5 (nicht Abs. 3 und 4, wie es versehentlich in der Denkschrift heisst) verlangt.

Betrachtet man diese Vorschläge etwas näher, ist festzustellen, dass durch die Aenderung des Art. 68 Abs. 2 der Zustand der alten Verfassung annähernd wieder erreicht wird, aber auch nur annähernd; denn die nach der früher herrschenden Lehre dem Bundesrat zustehende Befugnis der alleinigen Erteilung des Gesetzesbefehls ist zwischen Reichsrat und Reichstag geteilt. Was erreicht wird, ist eine Gleichberechtigung der Ländervertretung mit der Volksvertretung. Ganz folgerichtig ist auf Grund dieser Tatsache dann die Streichung der Art. 74, 76 Abs. 2 und 85 Abs. 5, da durch die Gleichberechtigung im Gesetzgebungsprozess ein Einspruch nicht mehr in Betracht kommt, sowie die des Art. 85 Abs. 4, weil die hier festgesetzte Zustimmung des Reichsrates durch die Neufassung des Art. 68 Abs. 2 schon generell geregelt ist.

Dieser Vorschlag einer verstärkten Anteilnahme des Reichsrats an der Gesetzgebung hat in der Literatur vielfach Zustimmung gefunden[2]). Besonders Nawiasky befindet sich in voller Uebereinstimmung damit, da die heutige Stellung des Reichsrats etwas Unbefriedigendes, weil Unbestimmtes enthalte, der Reichsrat zwar viele Möglichkeiten, aber wenig Sicherheiten, eine grosse Verantwortlichkeit, aber nur ein kleines Bestimmungsrecht habe[3]). Dagegen ist behauptet

2) Nawiasky, Grundprobleme der R. V. S. 165, die föderative Ausgestaltung d. R. V. (Sonderdr. der Allg. Zeitg. S. 15) D. J. Z. 1923 Heft 23, 24; Zorn d. alte u. d. neue R. V. S. 99; Held der Reichrat S. 64; Bilfinger Vereinig. d. deutsch. Staatsrechtslehrer Heft 1, 1924 Leitsatz 5 a; Perels Grundgedanken d. deutsch. R. V. S. 59; v. Schmettow Demokratie u. Verfassungsreform (allerdings unter Zusammenfassung des Reichsrats mit dem Reichswirtschaftsrat zu einem Reichsarbeitshaus).

3) Grundprobleme S. 164.

worden, die Forderung auf Gleichberechtigung sei unerfüllbar, da der Reichsrat mit ihr die Stellung einer ersten Kammer erhalte. Erste Kammern aber pflegten sich nur dann als gleichberechtigt neben der zweiten Kammer zu halten, „wenn sie auf geschichtlicher Autorität beruhen oder irgend ein besonderes Gewicht an Sachkunde oder wirtschaftlichem Einfluss in sich tragen, das der zweiten Kammer fehlt“ [4]). Ein solches Gewicht sei aber beim Reichsrat schon um dessentwillen nicht vorhanden, weil er als Vertretung der einzelnen, ihrerseits wieder vom Parlament abhängigen Landesregierungen, wenn auch auf Umwegen, so doch in gleicher Weise von den Wählermassen abhängig sei wie der Reichstag. Es wird später nachzuweisen sein, dass der Reichsrat rechtlich nicht als erste Kammer angesehen werden kann, wenn er auch praktisch-politisch auf Grund der ihm in der Gesetzgebung zugedachten Position eine ähnliche Stellung einnimmt. Aber auch die gegen diese Stellung geäusserten Bedenken erweisen sich als nicht stichhaltig. Gerade das im Reichsrat tätig werdende Beamtentum verfügt über ein besonderes Mass an spezieller Sachkunde, die dem Reichsrat ohne weiteres in den Fragen der Gesetzgebung ein besonderes Gewicht gegenüber dem Reichstag verleiht. Von anderer Seite[5]) wird zwar eine gewisse Gleichberechtigung, d. h. die Umwandlung des jetzigen Einspruchrechts des Reichsrats in ein Zustimmungsrecht nicht abgelehnt, jedoch das darin liegende absolute Veto aus der Befürchtung verworfen, dass dadurch die Fundamente des gegenwärtigen Reichsbaues unterwühlt würden. Man glaubt in der Gleichberechtigung der Ländervertretung eine Gefahr für das parlamentarische System erblicken zu müssen. Dies scheint aber schon um dessentwillen abwegig zu sein, weil in der Kontrolle der Landesparlamente über die Tätigkeit der Landesregierungen zugleich auch ein massgebender Einfluss auf die Instruktion der Reichsratsvertreter enthalten ist, deren eventuelle Abberufung, im Notfall durch ein Misstrauensvotum gegen die Regierung, vom Parlamente durchgesetzt werden kann. Um dieser scheinbaren Gefahr zu begegnen, ist gefordert worden, die oberste Entscheidung, ob etwas Gesetz bleiben oder werden soll, in die Hände des Reichstags, nicht aber über dem Umweg des Reichsrats in die Hände der Landesregierungen zu legen. Von einer wirklichen Gleichberechtigung ist dann allerdings nichts mehr zu spüren. Nach

4) Koch D. J. Z. 1924.
5) Anschütz, Veröffentlichg. d. deutschen Staatsrechtsl. Heft 1, 1924 S. 29.

wie vor behält durch diesen Vorschlag der Reichstag sein Uebergewicht. Schliesslich verfällt damit auch ein Eventualvorschlag der Bayer. Denkschrift der Ablehnung. U. U. ist nämlich Bayern bereit, auf eine völlige Streichung des Art. 74 zu verzichten und für den Fall, — aber auch nur für diesen — dass ein Initiativgesetzentwurf des Reichstags die Zustimmung des Reichsrates nicht findet, die moderne Einrichtung des Volksentscheides nach den Vorschlägen der schon erwähnten badischen Denkschrift beizubehalten. Art. 74 würde daher in folgender Fassung die bayerische Billigung finden:

„Wenn der Reichsrat einem vom Reichstag selbst eingebrachten Gesetzentwurf, dem die Mehrheit des Reichstags zugestimmt hat, nicht zustimmt, so wird der Gesetzentwurf dem Reichstag zur nochmaligen Beschlussfassung vorgelegt. Kommt hiebei keine Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, kann der Reichspräsident über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen. Macht er von diesem Recht keinen Gebrauch, gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen."

Die Bedeutung der Annahme dieser Fassung durch Bayern liegt in einem Doppelten. Einmal ist dadurch ausgesprochen, dass sich die föderalistischen Forderungen hinsichtlich des Verhältnisses von Reichsrat zu Reichsvolk mit der Suprematie des Volkes abgefunden haben. Zum anderen aber wird auch noch ein weiteres Zugeständnis an den Unitarismus gemacht, indem dem Reichspräsidenten, also einem unitarischen Faktor, die Entscheidung über die Durchsetzung des reichsratlichen Vetos zuerkannt wird. Die Begründung der Ablehnung dieses Vorschlags durch Anschütz liegt auf praktisch-politischem Gebiet. Er ist der Auffassung, dass die Anrufung des Volksentscheids wegen ihrer Umständlichkeit und Unsicherheit, beides Momente, die eine Durchführung nur in den seltensten Fällen zweckmässig erscheinen liessen, in Wirklichkeit auf ein absolutes Veto hinauslaufe. In der Tat kann man wohl die Berechtigung dieser Auffassung nicht bestreiten.

Im Gegensatz zu Anschütz tritt Nawiasky für eine Ueberwindung des reichsratlichen Vetos durch Volksentscheid ein, will diesen aber über die bayer. Denkschrift hinausgehend auf alle Fälle ausgedehnt wissen[6]). Zur Verstärkung der föderalistischen Position wird von ihm dabei zur Erwägung gegeben, ausser der notwendigen Mehrheit der Einzelstimmen auch eine Mehrheit von Ländern für die Durchsetzung des Referendums zu verlangen. Dabei sollen die in jedem

6) Grundprobleme S. 165.

Lande abgegebenen Einzelstimmen je nach ihrer Mehrheit über die Zählung der Länderstimmen entscheiden, wobei ausserdem bei der Bewertung der Länderstimmen auch noch die Stimmverteilung im Reichsrat berücksichtigt werden kann. In die Praxis umgesetzt, bedeuten diese Vorschläge eine ganz wesentliche Behinderung des Volksentscheids. Sie verstärken das ohnehin schon beinahe absolute Veto des Reichsrats noch mehr und verleihen ihm ein Uebergewicht über den Reichstag, ein Uebergewicht, das gerade Nawiasky, der das Moment der Gleichberechtigung der beiden Organe so ausserordentlich in den Vordergrund stellt, nicht erwünscht sein kann.

Eine besondere Stellung nimmt die in der Denkschrift vorgesehene Neuformulierung des Art. 69 ein. Einmal deswegen, weil durch die Aufrechterhaltung von Art. 69 Abs. 1 Satz 1, d. h. durch das Erfordernis der reichsratlichen Zustimmung zur Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung an den Reichstag, dem Reichsrat in Verbindung mit der Streichung des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 nicht nur Gleichberechtigung sondern ein Uebergewicht über den Reichstag gegeben wird; hat doch ersterer auf Grund dieser Fassung die Möglichkeit, die Weiterleitung einer Vorlage an den Reichstag zu verhindern[7]). Zum andern aber erfährt der Reichsrat durch die vorgeschlagene Streichung des Art. 69 Abs. 2 gegenüber dem jetzigen Rechtszustand eine Minderung, die sicher bei der Abfassung der Denkschrift nicht beabsichtigt war. Eine Streichung dieses Absatzes, in dem die mittelbare Gesetzesinitiative des Reichsrats festgelegt ist, ohne gleichzeitige Ergänzung des Art. 68 Abs. 1, nimmt der Ländervertretung dieses Recht, das bei der ihr zugedachten Stellung im Reichsbau nicht fehlen darf[8]). Wenn in der Denkschrift weiter die Forderung erhoben wird, dass Bündnisse und Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, ausser der Zustimmung des Reichstages auch der des Reichsrates zu unterliegen haben (Art. 45 Abs. 3), so ist dies im Hinblick auf die Gleichberechtigung des Reichsrats bei der Gesetzgebung selbstverständlich und eine besondere Feststellung unnötig, da diese Mitwirkung ja schon generell in Art. 68 Abs. 2 ausgesprochen ist.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung wird endlich noch auf die Unzulänglichkeit des Art. 76 Abs. 1 d. h. auf die gegenwärtigen Bestimmungen über Verfassungsänderungen hin-

7) Ganz allgemein wird dieses Zustimmungserfordernis abgelehnt. Statt aller Nawiasky Grundprobleme Seite 165.
8) Die Denkschrift v. 12. X. 28 trägt dem Rechnung.

gewiesen. Aus dem Gesichtspunkt des Schutzes der Einzelstaaten gegenüber einer einseitigen Verschiebung des jetzigen Kräfteverhältnisses zwischen Reich und Ländern zugunsten des Reiches wird von Bayern eine Neufassung dieses Artikels in dem Sinne vorgeschlagen, dass gegen einen noch näher zu umschreibenden Widerspruch im Reichsrat eine Verfassungsänderung nicht mehr möglich sein soll[9]). In dieser Forderung zeigt sich eine enge Anlehnung an die Gedanken des Art. 78 der alten Verfassung[10]). In der zweiten bayer. Denkschrift von 1926 „Ueber die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung“[11]) wird diese Formulierung etwas abgewandelt. Hiernach soll, wenn nicht schon, wie in der alten Reichsverfassung, für alle Verfassungsänderungen schlechthin eine Erschwerung der Majorisierung vorzusehen ist, jedenfalls ein besonderer Schutz für jene Teile der Verfassung durchgesetzt werden, die die fundamentale Struktur des Verhältnisses zwischen Reich und Einzelstaaten betreffen: „Es kann nach dem heutigen Stand unserer Verfassungsgesetzgebung . . . kein Zweifel darüber bestehen, dass Verfassungsänderungen, welche die Rechte der Länder einengen, sehr leicht sind, während ein wirklicher verfassungsmässiger Schutz der Länderrechte in Art. 76 R.V. nicht zu erblicken ist.“ Auch die zweite bayer. Denkschrift ist der Auffassung, dass sich eine für die besonderen Verhältnisse des deutschen Bundesstaates geeignete Garantie der Länderrechte aus der bismarckschen Verfassung ergibt. Unter Aufrechterhaltung des Art. 76 — das ist das Neue gegenüber der 1. Denkschrift — wird ein Art. 76 a mit folgender Fassung vorgeschlagen:

> „Aenderungen und Ergänzungen der Verfassung, die unmittelbar oder mittelbar eine Einschränkung der den Ländern nach der Verfassung zustehenden Rechte in sich schliessen, können, gleichwohl ob dabei der Wortlaut der Verfassung selbst geändert oder ergänzt wird oder nicht, nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen.
>
> Solche Gesetze bedürfen in allen Fällen der Zustimmung des Reichsrats. Sie gelten als abgelehnt, wenn im Reichsrat sich mehr als 1/4 der gesetzlichen Stimmzahl dagegen ausspricht.
>
> Gesetze, die eine Aufhebung des bundesstaatlichen Cha-

9) Siehe auch Denkschrift vom 12. X. 28.
10) Vergl. auch die Forderungen der Denkschrift der Mittwochvereinigung.
11) Erschienen im Verlag der Bayer. Staatszeitung.

rakters der Verfassung oder der Eigenschaft der Länder als Staaten zum Gegenstand haben, sind nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren aller Länder zulässig."

Nawiasky will dem Reichsrat bei allen Verfassungsänderungen ein absolutes Veto zuerkennen und zwar in der Form, dass gegen eine Drittelminderheit der Länderstimmen eine Aenderung unmöglich sein soll [12]). Dagegen vermag er „bei aller Anerkennung des berechtigten Bedürfnisses nach einer Festigung der Existenzgrundlage der Gliedstaaten" die Formulierung des Art. 76 a Abs. 3 nicht anzunehmen[13]). Nicht das einzelne Land, sondern die Gesamtvertretung der Länder, der Reichsrat, soll nach seiner Meinung bei der Entscheidung dieser den Staat als Ganzen betreffenden Frage eingeschaltet und in ihm durch Festlegung eines grossen Mehrheitserfordernisses ein wirksamer Schutz gegen unitarische Vorstösse geschaffen werden. Ein Weg, der geeignet ist, allen partikularistischen Tendenzen, die bei dem Vorschlag der Bayer. Denkschrift sich nur zu leicht in den Vordergrund zu drängen vermögen, einen Riegel vorzuschieben, der andererseits aber auch ganz folgerichtig in der Linie der gewünschten Hebung des Reichsrats liegt.

Neben diesen Forderungen zur Hebung des Reichsrats als Gesetzgebungsfaktor stehen solche, die eine Sicherung seines Einflusses auf die Verwaltung zum Gegenstand haben. Vor allem wird von der Denkschrift des Jahres 1924 hier eine Aenderung der Art. 15 und 77 verlangt. In beiden soll anstelle der Reichsregierung der Reichsrat eingeschaltet werden. Eine solche Regelung, die dem Reichsrat die alleinige Ermächtigung zum Erlass von allgemeinen Anweisungen bei Reichsgesetzen, die von den Landesbehörden auszuführen sind, gibt und ihm weiterhin auch zur Schaffung der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften berechtigen würde, bedeutet genau so wie die früher erwähnte Bindung der Regierungsvorlagen an die reichsratliche Zustimmung eine starke Ueberhöhung des Reichsrats über den Reichstag[14]). Aus diesem Grunde sind

12) Auch das Memorandum der Reichsregierung zur 1. bayer. Denkschrift hält es für diskutabel, bei Verfassungsänderungen die Zustimmung des Reichsrates als unbedingt zu fordern; selbstverständlich unter Aufrechterhaltung des allgemeinen Volksentscheides, durch den Verfassungsänderungen jederzeit vorgenommen werden können.

13) Grundprobleme S. 175.

14) Im Memorandum der Reichsregierung zur 1. bayer. Denkschrift wird ganz richtig ausgeführt, dass nach diesem Vorschlag der

diese Vorschläge auch in der Literatur überwiegend abgelehnt und ist ein Zustimmungsrecht des Reichsrates zu den Verordnungen der Reichsregierung für genügend erklärt worden[15]). Des Weiteren wird auf dem Gebiete der Verwaltung eine schärfere Formulierung des Art. 67 gewünscht. Es soll dem Reichsrat ein Interpellationsrecht hinsichtlich der Führung der Reichsgeschäfte eingeräumt werden, wobei bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten noch die besondere Forderung erhoben wird, dem Reichsratsausschuss für auswärtige Angelegenheiten die verfassungsmässige Stellung des gleichnamigen Bundesratsausschusses der alten Verfassung wiederzugeben. Nach der Auffassung der bayer. Staatsregierung ist gerade auf dem Gebiet der Aussenpolitik eine verstärkte Anteilnahme des Reichsrates an der Führung des Reiches notwendig und eine möglichste Gleichstellung mit dem Reichstag geboten. Ganz deutlich zeigt sich in dieser Bestrebung das ausgeprägte staatliche Gefühl Bayerns[16]). Diese Forderung hat insofern ein Echo gefunden, als zwar nicht die verfassungsmässige Sicherung des Reichsratsausschusses für auswärtige Angelegenheiten, aber doch seine stärkere Heranziehung für günstig erachtet worden ist[17]). Im Zusammenhang mit dem in Art 67 nach dem Vorschlag der bayer. Denkschrift besonders zu verankernden Interpellationsrecht des Reichsrates, sowie der weiterhin in Art. 67 enthaltenen Bestimmung über die Zuziehung der Reichs-

---

Reichsrat die Möglichkeit hätte auch gegen den Willen der Reichsregierung Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Da die Reichsregierung nicht mehr wie früher mit der preussischen Regierung verschmolzen ist, würde dies nicht nur eine formale sondern auch eine tatsächliche Ausschaltung der Reichsgewalt bedeuten, eine Folge, die abgelehnt werden muss.

15) Nawiasky, Die föderalistische Ausgestaltung der R. V. S. 15; Bilfinger in Veröffentl. d. Staatsrechtsl. Leitsatz 5 b und S. 50; mit der Denkschrift übereinstimmend dagegen Held S. 69.

16) Auf der gleichen Linie bewegt sich auch die Forderung auf Neufassung des Art. 78 Abs. 2. Die jetzige Formulierung geht nach Ansicht der bayer. Denkschrift über das hinaus, was im Interesse des Reichs verlangt und zugestanden werden muss. Ihr Vorschlag geht daher dahin, der Reichsregierung nur das Recht einzuräumen mit Zustimmung des Reichsrats gegen die von den Ländern bereits abgeschlossenen Verträge Einspruch zu erheben, wenn sie dem Reichsinteresse abträglich sind. Dieser Vorschlag ist ganz allgemein auf Ablehnung gestossen. Letzterer ist weniger aus rechtlichen als vielmehr aus politischen Erwägung beizupflichten, denn ein Einspruchsrecht der Regierung nach Abschluss der Verträge kann leicht zu aussenpolitischen Differenzen führen, eine Möglichkeit, die weder im Interesse des Reichs, noch auch der Länder liegt.

17) Held S. 67 fordert sogar eine verfassungsmässige Sicherung.

ratsausschüsse wird eine engere Verbindung, ein engerer Meinungsaustausch hinsichtlich der aussenpolitischen Fragen als wünschenswert bezeichnet[18]). Mit vollem Recht wird dabei darauf hingewiesen, dass auf diese Weise am ehesten eine mit der amtlichen Reichspolitik nicht in Einklang stehende Stellungnahme einer Landesregierung zur Aussenpolitik, die heute vom rechtlichen Standpunkt aus nicht verhindert werden kann[19]), zu vermeiden ist. Der auswärtige Ausschuss könnte so in der Praxis zu einem ähnlichen brauchbaren Instrument gemacht werde, wie es früher der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Bundesrats der Idee nach war[20]).

Nur erwähnt soll werden, dass über die Denkschrift hinaus in Art. 67 die obligatorische Zuziehung der Reichsratsausschüsse verlangt worden ist[21]) derart, dass sie auf Verlangen des Reichsrats jederzeit bei allen wichtigen Gegenständen der Gesetzgebung und Verwaltung zugezogen werden müssen. Damit soll erreicht werden, dass die Reichsregierung nicht mehr nach freiem Ermessen über die Zuziehung zu entscheiden hat, vielmehr an den Willen des Reichsrats gebunden ist. In der Praxis hätte eine solche Bestimmung einen verstärkten Einfluss des Reichsrates zur Folge.

Als letzter Punkt der bayer. Aenderungsvorschläge ist die Umbildung des Art. 48 anzuführen. Gerade dieser Artikel hat ja in den ersten Jahren des Bestehens der Weimarer Reichsverfassung zu den meisten Konflikten Anlass gegeben. Kein Wunder, dass in der 1. bayer. Denkschrift die Forderung erhoben wird, die Regelung des Ausnahmerechts auf eine andere Grundlage zu stellen! Im Falle, dass der Rechtszustand des Art. 68 der alten Verfassung nicht wiederherstellbar ist, d. h. Bayern in die Lage versetzt wird, selbständig über den Ausnahmezustand zu verfügen, schlägt die Denkschrift vor, primär den Landesregierungen das Recht zu geben, die zur Aufrechterhaltung bezw. zur Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen zu treffen. Erst wenn eine Landesregierung dieser Pflicht nicht nachkommt, soll der Reichspräsident in die Lage versetzt werden, von sich aus Massnahmen vorzunehmen. Zur

18) Nawiasky Grundprobl. S. 145.
19) Da der Reichsrat durch seinen auswärtigen Ausschuss zur Aussenpolitik Stellung nehmen kann, ist eine aussenpolitische Debatte in den Landtagen zum Zweck der Anweisung der Reichsratsmitglieder nicht auszuschliessen.
20) Nawiasky, Grundprobleme S. 146.
21) Held S. 67.

besonderen Sicherung der Länder soll er, sofern nicht Gefahr im Verzug ist, den Reichsrat vorher hören. Letzterer soll endlich auch das Recht haben, die Aufhebung der vom Reichspräsidenten getroffenen Massnahmen zu verlangen. Wenn auch diesen Vorschlägen zugestimmt wird [22]) und auch zugestimmt werden kann, so erscheinen die damit erreichbaren föderalistischen Sicherungen gegen einen Eingriff in die Staatshoheit der Länder nicht von der Wichtigkeit wie vielmehr der bereits in der Verfassung enthaltene gerichtliche Schutz des Art. 19. Mit Recht wird darauf hingewiesen[23]), dass die Länder es in jedem Fall in der Hand haben, die Anwendung des Art. 48 zu verhindern, indem sie den Weg der gerichtlichen Austragung des Streites betreten, eine Sicherung, die weit wertvoller ist als die vorgeschlagene Einschaltung des Reichsrates.

In kurzen Zügen ist damit versucht worden, einen Ueberblick zu geben über die wesentlichsten Bestimmungen der beiden bayer. Denkschriften, soweit sie hier in Betracht kommen, sowie über das Echo, welches sie in der Literatur gefunden haben. Alle Vorschläge, die in die Debatte geworfen worden sind, — das ist das Fazit, welches gezogen werden darf — gehen von der Auffassung aus, dass der Reichsrat in seiner heutigen Struktur und rechtlichen Stellung zum Ausgangspunkt eines föderalistischen Ausbaues gemacht werden kann[24]). Nicht also eine einfache Wiederherstellung des Rechtszustandes von 1871, sondern eine selbständige Weiterbildung des föderalistischen Gedankens unter Anpassung an die Wandlungen der letzten Jahrzehnte ist das Ziel.

Mit den beiden Denkschriften war von föderalistischer Seite eine vorläufige Grundlage für den Kampf um die Revision der Reichsverfassung geschaffen worden. Von Beginn des Jahres 1924 an ist daher auch die Frage einer Umgestaltung des Reichsrates, das Problem einer stärkeren Anteilnahme der Gliedstaaten an der Bildung des Reichswillens nicht mehr aus den öffentlichen Erörterungen verschwunden.

Schon wenige Monate nach dem Erscheinen der ersten bayer. Denkschrift, am 30. 5. 24, wurde im bayer. Landtag von der Fraktion der Bayer. Volkspartei folgender Verfassungsantrag eingebracht:

---

22) Nawiasky, Grundprobleme S. 166.
23) Der Gleiche S. 68.
24) A. M. dagegen Graf Lerchenfeld in der Augsburger Postzeitung vom 31. V. 24, der sich skeptisch hinsichtlich der Eignung des Reichsrates als wirksames föderalistisches Organ ausspricht.

„Die Staatsregierung wird aufgefordert, auf eine baldige Revision der Reichsverfassung im Sinne der bayer. Regierungsdenkschrift vom 5. 1. 24 . . . . zu dringen."

Auch im Koalitionsprogramm der aus den Vertretern der Bayer. Volkspartei, der Deutschnationalen Volkspartei und des Bayer. Bauernbundes zusammengesetzten bayer. Regierung vom Anfang Juli 1924 hiess es in Leitsatz 5: „Die Staatsregierung muss eine endgültige Regelung des Verhältnisses des bayer. Staates zum Deutschen Reich anstreben. Sie wird hierbei von der Denkschrift der Staatsregierung über die Revision der Weimarer Verfassung auszugehen und deren Ziele bei den Verhandlungen zu erstreben haben" [25]). Vor allem aber wurde am 15. 3. 25. im bayer. Landtag durch den Ministerpräsidenten Dr. Held nochmals ganz eindeutig eine Reform des Reichsrats gefordert. Er führte aus: „Nach meinem Dafürhalten werden wir des öden Zentralismus nicht Herr werden, wenn nicht auch ein Ausbau der Stellung des Reichsrats wieder Platz greift und zwar mehr im Sinne des alten Bundesrates. Was heute dieser Reichsrat bedeutet, ist ein ausserordentlich Weniges gegenüber dem, was der alte Bundesrat zu sagen hatte . . . . Im Reichstag gibt sich ganz von selbst Idee und Tendenz zur Verreichlichung. Dem muss ein Gegengewicht gegenüber gestellt sein. Daher ist es notwendig, dass der Reichsrat einen anderen Ausbau erfährt" [26]).

In gleicher Richtung lag auch ein Antrag Bayerns im Reichsratsausschuss für Verfassung und Geschäftsordnung vom 9. 3. 26, der durch Aenderung der Geschäftsordnung des Reichsrats die Schaffung eines eigenen Reichsratspräsidiums bezweckte. Der gemäss diesem Antrag neu in die Geschäftsordnung einzufügende Paragraph sollte folgende Fassung erhalten:

„Der Reichsrat hat ein Präsidium. Dieses besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Reichsrat aus dem Kreis der in Berlin weilenden Bevollmächtigten und stellvertretenden Bevollmächtigten der Länder und der preussischen Provinzialvertreter auf die Dauer von drei Jahren gewählt werden. Im Falle der Verhinderung eines Mitgliedes wird dieses durch seinen für den Reichsrat bestellten Stellvertreter vertreten.

---

25) In ähnlicher Weise äusserte sich Dr. Held in einer Rede in Regensburg am 11. XII. 27, sowie auf dem Landesparteitag der B. V. P. in München am 18. XII. 27.

26) Vergl. auch Wahlaufruf der vaterländischen Arbeitsgem. (B. V. P., D. N. V. P., vaterländische Verbände etc.) zu den bayer. Wahlen v. 6. IV. 24.

Das Präsidium gibt von seiner Wahl dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung Kenntnis.

Dem Präsidium steht die Leitung der Geschäfte des Reichsrats zu, soweit nicht in der R.V. (Art. 65) oder in dieser Geschäftsordnung ein anderes bestimmt ist.

Das Präsidium hat die Vertretung des Reichsrats nach aussen.

Das Präsidium ist beschlussfähig, wenn wenigstens drei seiner Mitglieder anwesend sind und diese verschiedenen Ländern angehören."

In der Begründung des Antrags wird ausgeführt, dass sich im Laufe der Zeit bei wiederholten Anlässen die Tatsache des Fehlens eines Präsidiums unliebsam und störend geltend gemacht habe. Der nach Art. 65 R. V. einem Mitglied der Reichsregierung zustehende Vorsitz sei nur ein formaler und berechtige nicht zu einer Vertretung des Reichsrats als solchen. Diese Lücke wolle der Antrag Bayerns ausfüllen.

An den Vorschlägen interessiert zweierlei. Einmal die ausdrückliche Aufrechterhaltung des Art. 65 S. 1, zum anderen die Möglichkeiten der Zusammensetzung des Präsidiums.

Die Bedeutung der Aufrechterhaltung des Art. 65 S. 1 und im Zusammenhang damit auch der §§ 6 Abs. 2, 15 und 34 Abs. 1 (Anberaumung der Sitzungen durch die Reichsregierung), 19 und 35 Abs. 2 (Vorsitz der Reichsregierung) in der Geschäftsordnung des Reichsrats liegt in dem damit ausgesprochenen Verzicht auf ein wirklich geschäftsleitendes Präsidium[27]). Der bayer. Antrag, der in seiner Begründung den nur formalen Vorsitz der Reichsregierung rügt, fällt selbst zum grossen Teil in diesen Fehler zurück, indem auch er nur ein formales, bei besonderen Anlässen nach aussen hin wirksames Präsidium schaffen will. Im Sinne einer föderalistischen Ausgestaltung des Reichsrats aber bedeutet nur ein solches Präsidium einen Fortschritt, das den Reichsrat unabhängig von der Reichsregierung macht. Dies wird aber durch den Antrag nicht erreicht. Der Grund für diese ungenügende Formulierung kann nur in der Befürchtung zu suchen sein, bei einer den föderalistischen Wünschen voll entsprechenden Fassung auf radikale Ablehnung zu stossen[28]).

Aber es scheint noch eine andere Inkonsequenz in dem bayer. Antrag enthalten zu sein. Auch wenn nur an eine for-

27) Die bayer. Denkschrift vom 12. X. 28 fordert folgerichtig die Streichung des Art. 65 S. 1.

28) Vergl. die Ablehnung des Antrags in der Frankfurter Zeitung vom 20., 24. und 26. III. 26.

male Spitze gedacht ist, viel mehr aber noch dann, wenn ein wirkliches Präsidium geschaffen werden soll, muss die geplante Zusammensetzung desselben in föderalistischen Kreisen eigentlich Bedenken wachrufen. Der Bedeutung des Präsidiums als Exponenten der Gesamtheit der einzelnen Landesregierungen gegenüber dem Reich kann es nur entsprechen, dass zu ihm allein und unvertretbar die Hauptbevollmächtigten bezw. die ständigen stellvertretenden Bevollmächtigten, die ja bei den meisten Ländern auch noch die Stellung von ausserordentlichen Gesandten besitzen, gewählt werden dürfen. Der bayer. Antrag trägt dem in keiner Weise Rechnung, sondern lässt vielmehr auch die Wahl eines unabhängigen Provinzialvertreters bezw. eines höheren Beamten als möglich erscheinen, ganz abgesehen davon, dass ja auch eine Vertretung der Präsidialmitglieder vorgesehen ist. Es zeigt sich hier wieder, wie wenig den Ländern die Tatsache zum Bewusstsein gekommen ist, mit welch geringen Mitteln sie durch Ausgestaltung des Reichsrats auch sich selbst eine gesteigerte Bedeutung nach aussen zu geben vermögen.

Ausschlaggebend für die rechtliche Beurteilung der Angelegenheit ist die Frage, ob die Einbringung des bayer. Antrags als Abänderungsvorlage zur Geschäftsordnung des Reichsrats zulässig ist. Der Antrag stützt dieses Vorgehen auf Art. 66 Abs. 2, wonach der Reichsrat seinen Geschäftsgang durch seine Geschäftsordnung regelt. Da von dem Antrag die in der Verfassung und der Geschäftsordnung enthaltenen Bestimmungen über den Vorsitz ausdrücklich aufrechterhalten werden, das geplante Präsidium daher nur Befugnisse erhält, die nicht mit dem Vorsitze der Reichsregierung zusammenhängen, muss man zu der Auffassung gelangen, dass die Reichsratsvorlage rechtlich zulässig war. Die Formulierung des Art. 66 Abs. 2 will ja ausdrücklich besagen, dass soweit nicht die Bestimmungen der Verfassung entgegenstehen, eine Regelung der Reichsratsangelegenheiten durch die Geschäftsordnung erfolgen soll.

Der Antrag ist abgelehnt und die bisherige Regelung, die in alternierender Weise bei förmlichen Anlässen eine Vertretung des Reichsrats durch Preussen, Bayern und Braunschweig vorsieht, aufrechterhalten worden.

Kapitel 8.

Bayern und die Vorschläge zur Reichsreform.

Wenn in diesem Kapitel eine Skizzierung der Stellung Bayerns zu den Vorschlägen versucht werden soll, die man

gemeinhin unter dem Schlagwort „Reichsreform“ zusammenfasst, kann als Ausgangspunkt dafür nicht die Länderkonferenz vom 16. I. 28 genommen werden. Sie stellt den amtlichen von seiten des Reiches aus der Erkenntnis der Aenderungsbedürftigkeit der Reichsverfassung heraus unternommenen Versuch einer Bereinigung aller aufgetauchten Probleme dar. Vorausgehend und mitbestimmend für diese Länderkonferenz waren jedoch eine Reihe teils von Einzelpersonen, teils von Parteien und Verbänden ausgehender Reformpläne. Die wichtigsten von ihnen seien hier in aller Kürze hinsichtlich ihrer Bedeutung für die bayerischen Reformwünsche dargelegt. Dabei kann selbstverständlich nur auf die mit dem Reichsrat zusammenhängenden Pläne eingegangen werden.

Allen Reformvorschlägen gemeinsam ist die Erkenntnis der Untragbarkeit des heutigen Verhältnisses zwischen Reich und Ländern im Allgemeinen und des Verhältnisses von Reich und Preussen im besonderen. Der Kern aller Pläne liegt daher in dem Versuch, durch eine Aenderung dieses Verhältnisses, durch Neuabgrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten bezw. durch evtl. Neugliederung vorhandene Reibungen zu beseitigen und eine innere Stärkung des Reichbaues zu erreichen. Je nach der mehr oder weniger starken unitarischen oder föderalistischen Einstellung zu dem Problem Reich und Länder scheiden sich diese Vorschläge in zwei Gruppen, ohne dass aber bei allen eine reinliche Scheidung getroffen werden kann[1]). Die unitarisch orientierte Richtung sieht die alleinige Reformmöglichkeit in einer weitestgehenden Vereinheitlichung, der als letztes Ziel die Aufhebung der Länderselbständigkeit vorschwebt. Im Gegensatz hierzu vertritt die föderalistische Gruppe die Anschauung, dass Abhilfe nur durch eine Reform geschaffen werden kann, die den Ländern das zu ihrem Eigenleben Notwendige wiedergibt und Sicherungen gegen eine übermächtige Stellung Preussens bietet.

Zur ersteren Gruppe gehören vor allem die Vorschläge von Dr. Kitz[2]) und von Höpker-Aschoff[3]). Kitz will ganz Preussen zu einem Reichsland machen. Zur Beseitigung des Dualismus zwischen Preussen und Reich soll die Verwaltung des Reichslandes durch die Reichsminister auf Grund von Reichsgesetzen erfolgen. Als Gegenleistung für dieses Aufgehen Preussens im Reich wird neben der Streichung des Art. 18, die im wesentlichen als Bedürfnis des Landes erscheint, auch

1) z. B. Reformprogramm der D. N. V. P. v. 9. XII. 27.
2) Dr. Kitz, Reichsland Preussen, Düsseldorf 1927.
3) Höpker-Aschoff, Deutscher Einheitsstaat, Berlin 1928.

die Gleichstellung Preussens im Reichsrat verlangt. Das Reichsland soll in der Ländervertretung nach seiner vollen Einwohnerzahl vertreten sein, wobei an Stelle der Regierungsstimmen die alleinige Vertretung durch die Provinzen gesetzt wird. Von den Provinziallandtagen gewählt sollen die Provinzialvertreter ihre Stimmen für die Provinzen geschlossen abgeben. Ein besonderes Parlament des Reichslandes wird abgelehnt. Dafür aber sind speziell das Reichsland betreffende Reichstags- und Reichsratsbeschlüsse vorgesehen mit der Massgabe, dass sie nicht in Kraft treten, wenn die Hälfte der im Reichsland gewählten Reichstags- bezw. Reichsrats-Mitglieder dagegen stimmen.

Höpker-Aschoff geht ähnliche Wege wie Kitz, freilich mit entschlosseneren Schritten. Sein Reichsland heisst Norddeutschland, in dem er ausser den drei süddeutschen Staaten alle übrigen Länder vereinigen will. Genau so wie beim Kitz'schen Plan soll in diesem zu 12 Reichsprovinzen zusammengefassten Reichsland die heute noch den Ländern zustehende Gewalt auf die Reichsregierung übertragen werden. Auch er tritt für eine Beteiligung nach der vollen Einwohnerzahl im Reichsrat für diese Provinzen ein. Im Gegensatz zu Kitz aber sollen die Reichsratsmitglieder nicht von den Provinziallandtagen gewählt, sondern durch die Provinzialverwaltungen ernannt und instruiert werden. In Anlehnung an Gedankengänge von Kitz befürwortet er zur Sicherung des Reichslandes eine besondere Abstimmung der norddeutschen Abgeordneten und Bevollmächtigten in Reichstag und Reichsrat. Das Endziel ist für ihn die Schaffung eines Einheitsstaates auf dem Wege über die Verringerung des Unterschieds zwischen den norddeutschen Provinzen und den süddeutschen Staaten durch Ausdehnung des Reiches auf Kosten der Länder und durch Erweiterung der Selbstverwaltung der Provinzen.

Zur gleichen Gruppe gehört auch ein Vorschlag von Prof. Apelt[4]), der zwar nicht den Gedanken eines Reichslandes propagiert, sondern sich auf den Boden der bestehenden Gliederung stellt[5]), der aber andererseits den ursprünglich Preuß'schen Plan eines Staatenhauses aufnimmt und ihn mit der aktuellen Frage eines endgültigen Reichswirtschaftsrates verquickt. Er will im Staatenhaus nach regionalen Gesichts-

4) Apelt, Vom Bundesstaat zum Regionalstaat, Berlin 1927. Vergl. hiezu auch die Ausführungen von Brecht in der Zeitschrift Reich und Länder II. Jahrg. Heft 3.

5) Trotzdem ist auch er der Auffassung, dass die Kleinstaaten in absehbarer Zeit ihr staatliches Dasein aufzugeben haben.

punkten ausgewählte Vertreter der öffentlichen Körperschaften wie privatrechtlichen Vereinigungen, die wichtige Interessen weiter Bevölkerungskreise vertreten, versammelt wissen. Diese sollen auf Vorschlag oder nach Gehör der beteiligten Gruppen von den Landesparlamenten gewählt werden und die vollen Rechte der Volksvertreter besitzen.

Von ganz besonderer Bedeutung in dieser Richtung sind für das Problem der Neubildung des Reiches die Vorschläge des Bundes zur Erneuerung des Reichs[6]), da sie ganz unverkennbar von massgebendem Einfluss auf die Arbeiten des von der Länderkonferenz eingesetzten Unterausschusses für Verfassung gewesen sind. In Uebereinstimmung mit Kitz und Höpker-Aschoff gründen sich auch diese Vorschläge auf den Plan der Schaffung eines Reichslandes Preussen, mit dem einige im Gemenge liegende oder für die Durchführung der Aufgaben eines Landes nicht mehr leistungsfähige Gliedstaaten sofort verbunden werden sollen, während den übrigen Ländern der Anschluss auf Grund eines Landesgesetzes freigestellt ist. Hinsichtlich der hier am meisten interessierenden Frage der Ausgestaltung des Reichsrates wird genau so wie bei den früher erwähnten Vorschlägen eine Führung der Reichsratsstimmen des Reichslandes durch dessen Provinzen[7]) nach dem Verhältnis ihrer vollen Einwohnerzahl gefordert und auch eine einheitliche Instruierung der auf die einzelne Provinz entfallenden Stimmen als notwendig bezeichnet, da die einzelnen Provinzen sonst Gefahr laufen würden, durch gegenteilige Stimmabgabe ihr Stimmgewicht zu nichte zu machen und dadurch der Grundgedanke der Vorschläge, die Stärkung Preussens, ins Gegenteil verkehrt werden könnte[8]).

Betrachtet man diese Vorschläge vom föderalistischen Standpunkt aus, so erscheint auf den ersten Blick den bayerischen Wünschen weitgehendst entgegengekommen; hat doch die Schaffung eines Reichslandes ganz übereinstimmend in allen Reformplänen die Auflockerung des preussischen Staatsverbandes, d. h. die völlige Uebertragung der preussischen Reichsratsstimmen auf die preussischen Provinzen, zur Folge.

6) Reich und Länder, Vorschläge des Bundes zur Erneuerung des Reiches, Berlin 1928.

7) Eine Stimmführung durch das Reichsland als solches d. h. durch die Reichsregierung wird vom Bund zur Erneuerung des Reichs aus der sehr richtigen Erwägung abgelehnt, dass es dem Charakter des Reichsrats als der von der Reichsregierung unabhängigen Vertretung der Länder und Provinzen nicht entspricht, wenn die Reichsleitung an der Willensbildung des Reichsrates unmittelbar mitwirkt.

8) Vergl. Brecht in Reich und Länder II. Jahrg. Heft 3.

Die Erfahrungen, die bisher mit den preussischen Provinzstimmen gemacht werden konnten, die Tatsache, dass all die Jahre hindurch ein grosser Teil derselben in Uebereinstimmung mit den instruierten süddeutschen Stimmen abgegeben worden ist, könnte bei der vorgeschlagenen Regelung einer vollen Ausnutzung der den Provinzen zustehenden Stimmzahl die Wirkung einer Verstärkung der föderalistischen Tendenzen des Reichsbaues haben. Dem steht aber sowohl bei dem Luther'schen Plan, wie auch bei den Vorschlägen von Kitz und Höpker-Aschoff die, wenn auch verschleierte Aufrechterhaltung der preussischen zentralstaatlichen Potenz entgegen. Sei es, dass sie sich wie beim Bund zur Erneuerung des Reiches in der Bildung eines besonderen Staatsrates des Reichslandes, oder wie bei den anderen Programmen in dem Zustimmungserfordernis gewisser engerer Gremien des Reichstages bezw. Reichsrates zu den Angelegenheiten des Reichslandes äussert. Schon aus diesem Grunde ist „für das Fortschreiten föderalistischer Tendenzen kein Raum“ [9]). Abgesehen davon aber bestehen noch viel weitergehende Bedenken, denen von Ministerpräsident Held auf der Länderkonferenz Ausdruck verliehen worden ist. Dieser hat sich dort überhaupt gegen eine Beteiligung eines wie immer gearteten Reichslands im Reichsrat ausgesprochen und erklärt: „Die Reichsratsstimmen der zum Reichsland gewordenen Länder haben zu verschwinden. Ihre Führung durch das Reich ist verfassungsrechtlich nicht möglich, da der Reichsrat eine Vertretung der Länder ist. Das Reichsland hat bewusst und gewollt auf seine Ländereigenschaft verzichtet und sich unmittelbar dem Reich unterstellt. Es hat also keinen Platz in der Vertretung der Länder, deren Interessen ihm ohnehin fernliegen.“ [10]) Diese Auffassung deckt sich ohne Zweifel mit dem Sinn der Reichsverfassung. Der Reichsrat ist geschaffen zur Vertretung der L ä n d e r d. h. zur Vertretung von Gebietsteilen, die auf Grund unabgeleiteter, ursprünglicher Gewalt in der Lage sind, eigenen Staatswillen zu entfalten und diesen durch selbstkreierte Organe vollziehen zu lassen. Dem Reichsland fehlt aber diese unabgeleitete Staatsgewalt. Mit der Einschaltung des Reichstags als Volksvertretung des Reichslandes, mit dem Uebergang des Vollzugs auf die Reichsregierung ist die Staatlichkeit des Reichslandes verschwunden und damit eine Vertretung im Reichsrat nach dem heutigen Rechtszustand unmöglich geworden. Eine weitere Folge dieser Erkenntnis ist aber auch, dass an eine

9) Nawiasky, Zeitschrift Reich und Länder Heft 4.
10) Unitarismus oder Föderalismus S. 29, Jan. S. 33.

Uebertragung der Reichsratsstimmen auf die Provinzen des Reichslandes nicht gedacht werden kann. Da dem Reichsland die Staatlichkeit fehlt, ist auch für seine Provinzen eine Beteiligung an der Staatenvertretung ausgeschlossen. Darin liegt der grosse Unterschied zwischen den jetzigen preussischen Provinzen und den geplanten Reichslandprovinzen. Erstere sind Teile eines wirklichen Staates und können daher einen Teil seines Gesamtwillens im Reichsrat verkörpern[11]), die Reichslandprovinzen hingegen sind nur Teile einer grösseren Reichsprovinz. Nur eine Aenderung der Grundlagen des deutschen Reichsbaues, eine Aufhebung des bundesstaatlichen Charakters und seine Ersetzung durch ein Kompromiss zwischen Bundesstaat und dezentralisiertem Einheitsstaat könnte die Uebertragung der Reichsratsstimmen auf die Reichsprovinzen möglich machen. Eine solche Entwicklung stände aber in schärfstem Gegensatz zu dem von Bayern vertretenen Gedanken einer Verstärkung der föderalistischen Struktur des Reiches[12]). Sie würde zum Einheitsstaat hinführen, zu einem Ziel, das bayerischerseits von jeher mit allen Mitteln bekämpft und abgelehnt worden ist[13]).

Aus dem gleichen Grund ist auch für Bayern eine Zustimmung zu den Vorschlägen Apelt's unmöglich. Kommt auch bei ihnen die einheitsstaatliche Tendenz nicht so klar zum Ausdruck wie bei den früher skizzierten Reformplänen, so ist sie doch in nicht geringerer Stärke auch hier vorhanden. Durch die Eingliederung berufständischer Elemente in den Reichsrat, — ein Gedanke, der übrigens auch schon von Loebell in seiner Denkschrift von 1924 aufgegriffen worden ist — durch die Unabhängigkeit der Ländervertretung von dem Willen der Länderregierungen wird dieses sog. „Staatenhaus" seiner Stellung als wirkliche Staatenvertretung entkleidet, den Gliedstaaten die Möglichkeit genommen, sich bei der Reichswillensbildung zur Geltung zu bringen. Die darin liegende starke Einschränkung der Länderkompetenzen muss auf die Dauer zu einer sich immer stärker auswirkenden Unabhängigkeit des Reiches und im Zusammenhang damit zu einer wachsenden Bedeutungslosigkeit der Gliedstaaten führen, eine Entwicklung, die ebenfalls gradlinig dem Einheitsstaate zusteuert.

Wird daher das Aufgehen der Länder, vor allem das Auf-

11) Es wird dabei von der Tatsache der freien Stimmabgabe der Provinzialvertreter abgesehen.

12) Vergl. Jan S. 42, der sich über diese Konsequenz nicht ganz klar zu sein scheint.

13) Zu dem gleichen Ergebnis führt auch die Schrift Ritter's „Freie Reichsländer.

gehen Preussens im Reich wegen der Gefahr der fortschreitenden Unitarisierung in weiten Kreisen Süddeutschlands abgelehnt, so wird heute der umgekehrte Weg, die Uebertragung der Reichsgewalt an Preussen, das Aufgehen des Reichs in Preussen nicht mehr glatt verneint[14]). Wohl wird eine Hegemonie Preussens unter der gegenwärtigen Verfassung abgelehnt. Andererseits wird aber auch anerkannt, dass es nach den gemachten Erfahrungen unzweckmässig ist, wenn Preussen wie bisher an der Gestaltung der Dinge in der Reichsregierung kein oder nur geringes Interesse hat. Es wird nicht bestritten, dass die Belastung Preussens mit einer höheren Verantwortung als bisher für das ganze Reich nützlich wäre. Vor allem wird der Gedanke dabei in den Vordergrund gestellt, dass die gemeinsamen Interessen der Länder von einer Landesregierung besser gewahrt werden könnten als von einer über allen thronenden Reichsverwaltung, die der praktischen Einfühlung in die Bedürfnisse der Länder entbehre[15]).

Von Bayern ist daher auf der Länderkonferenz erklärt worden, dass unter der Voraussetzung einer föderalistischen Aenderung der Reichsverfassung Preussen durch Vereinigung der Aemter einzelner, insbesondere leitender Minister im Reich und in Preussen ein gewisser Vorrang eingeräumt werden könne. Dies bedeutet eine immerhin bemerkenswerte Annäherung an die Reformvorschläge der Deutschnationalen Volkspartei vom 9. XII. 27[16]). Als unerlässliche Bedingung für diese Gewährung einer gewissen Hegemoniestellung ist von Bayern allerdings gefordert worden, dass den Wünschen der Länder auf klare verfassungsrechtliche Abgrenzung der Rechte von Reich und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung, auf Ausscheidung verschiedener Gebiete aus der Zuständigkeit des Reiches, auf weiteren entschieden föderativen Ausbau des Reichsrats, auf einen angemessenen Finanzausgleich und auf Sicherung aller dieser Länderrechte in der Verfassung Rechnung getragen wird. Das Zugeständnis des Vorrangs an Preussen wird also abhängig gemacht von einer ausgeprägten föderalistischen Umformung der Reichsverfassung im Sinne der bayerischen Denkschriften, noch verstärkt durch die Forderung eines besonderen Ausgleichs für Bayern[17]).

Sind bisher die Reformprogramme der unitarischen Gruppe

14) Vergl. zu Folgendem Jan S. 45—47.
15) Jan, S. 47.
16) Wiederholt im Programm v. 11. III. 29.
17) Jan, S. 48.

betrachtet worden, müssen nun die Pläne der föderalistischen Richtung einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Der Vorstoss des Föderalismus, vorbereitet durch die verschiedenen Denkschriften, Anträge und Programme, erfolgte auf der Länderkonferenz und vor allem in den von ihr eingesetzten Unterausschüssen. Dabei ist von Bayern, wie nicht anders zu erwarten war, die Führung übernommen und neuerlich als Kernproblem einer Reform die Verstärkung der Reichsratsstellung gefordert worden. Ganz abgesehen von dem Referat des Ministerpräsidenten Dr. Held auf der Länderkonferenz selbst, in dem des Mehrfachen zu den den Reichsrat betreffenden Fragen Stellung genommen worden ist, kommt dies vor allem in den Aenderungsvorschlägen zur Reichsverfassung zum Ausdruck, die von Bayern in dem Unterausschuss für Verfassung vorgebracht worden sind. Diese zu einer Art Denkschrift betitelt: „Vorschläge zur Aenderung der Reichsverfassung“ [18]) zusammengefassten und mit einer Begründung versehenen Wünsche stellen ein sorgfältig durchdachtes Programm der föderalistischen Ausgestaltung der derzeitigen Verfassung dar. Die Denkschrift geht aus von der auf der Länderkonferenz zum Ausdruck gelangten Uebereinstimmung zwischen Reichsregierung und Ländervertretern, dass die Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern in dem Weimarer Staatsgrundgesetz mangelhaft und unbefriedigt und daher eine Aenderung des Verfassungswerkes notwendig sei. Unter Bezugnahme auf die beiden ersten bayerischen Denkschriften wird als Urgrund der wesentlichsten Misstände die Tatsache festgestellt, dass der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss unitarischer Tendenzen eine den Bedürfnissen des Reiches und den Lebensnotwendigkeiten der Länder Rechnung tragende Ausbalancierung der Zuständigkeiten nicht geglückt sei.

Unter den Abänderungsvorschlägen, die in ihrem Ausmass und in ihrer rechtlichen Bedeutung in vielen Punkten über die von den beiden als Grundlage dienenden Denkschriften von 1924 und 1926 eingehaltenen Grenzen hinausgehen und, was das Wichtigste ist, genaue und endgültige Formulierungen enthalten, nehmen die Wünsche hinsichtlich des Reichsrats ganz ausgesprochen den Vorrang ein. Man kann daher ohne weiteres von einer Denkschrift „Zur Hebung des Reichsrats“ sprechen.

Aehnlich wie bei der Denkschrift des Jahres 1924 lässt sich als Grundtendenz die Forderung nach Gleichberechti-

18) Erschienen am 12. X. 1928.

gung des Reichsrats neben dem Reichstag in Gesetzgebung und Verwaltung herausschälen. Am klarsten wird dies gekennzeichnet durch die vorgeschlagene Neufassung des Art. 60:

„Die deutschen Länder nehmen im Reichsrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches teil."

Während bisher der Reichsrat „zur Vertretung der deutschen Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches" bestimmt war, soll jetzt schon durch die Einsetzung des Wortes „Teilnahme" die verstärkte Position des Reichsrats zum Ausdruck gebracht werden.

Was nun im einzelnen die Stellung des Reichsrats in der Gesetzgebung anlangt, wird zur Erreichung seiner Gleichberechtigung mit dem Reichstag die in der Denkschrift von 1924 vorgeschlagene Fassung des Art. 68 Abs. 2:

„Ein Reichsgesetz kommt durch übereinstimmenden Beschluss des Reichstages und Reichsrats zustande"

übernommen, darüber hinaus aber auch durch Neuformulierung des Art. 68 Abs. 1 versucht, eine unmittelbare Gesetzesinitiative des Reichsrats herbeizuführen. Es wird später noch aufzuzeigen sein, dass dies nicht erreicht worden ist. Immerhin aber ist durch die Formulierung des Art. 68 Abs. 1 die Ausschaltung jeglicher Initiative, wie es bei der Denkschrift 1 der Fall war, vermieden worden.

Eine Verstärkung des Reichsrats wird ferner angestrebt durch die Umformung des Art. 69 Abs. 1, auf Grund dessen die Reichsregierung ihre Gesetzesvorlagen beim Reichsrat einzubringen hat. Diese, isoliert betrachtet, mit der Vorschlägen der ersten bayerischen Denkschrift übereinstimmende Fassung erfährt aber, wie noch zu zeigen ist, eine starke Verminderung ihrer Bedeutung durch den im Gegensatz zur ersten Denkschrift ausdrücklich aufrecht erhaltenen Art. 69 Abs. 1 Satz 2.

Eine Aenderung gegenüber dem Jahre 1924 bedeutet weiterhin auch die Neufassung des Art. 74, d. h. der Bestimmungen, die den Fall der mangelnden Uebereinstimmung des Reichstags und Reichsrats hinsichtlich einer Gesetzesvorlage regeln. Hatte die Denkschrift I eine völlige Streichung dieses Artikels, also die Unüberwindbarkeit einer reichsratlichen Ablehnung gefordert und sich nur zögernd zu einer beschränkten Anerkennung des Volksentscheides bereit erklärt, wird in der neuen Denkschrift die unbeschränkte Durchführung des Volksentscheids zugestanden.

Ohne Bedeutung sind demgegenüber die Aenderungen in den Art. 73, 75, 76 und 85, da sie nur die selbstverständliche

Folge der in Art. 68 Abs. 2 ausgesprochenen Gleichstellung des Reichsrats mit dem Reichstag sind.

Neu und von weittragender Wirkung ist dagegen der in der Denkschrift vorgesehene Art. 76 a:

> „Gesetze, die die Verfassung ändern oder ergänzen oder ohne ausdrückliche Aenderung bezw. Ergänzung von ihr abweichen, bedürfen im Reichsrat der Zustimmung von drei Viertel der gesetzlichen Stimmenzahl [19]), wenn sie unmittelbar oder mittelbar eine Einschränkung der Rechte enthalten, die den Ländern nach der Verfassung, besonders den Art. 5—12, 14, 16, 18, 60—64, 66 bis 69, 73—77, 155 Abs. 4 und 5 und 156 Abs. 1 zustehen.
>
> Die Zustimmung des Reichsrats ist in diesen Fällen auch dann erforderlich, wenn auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen wird."

In seinem ersten Absatz dem Sinn der in der Denkschrift von 1926 vorgeschlagenen Formulierung entsprechend, wird durch Abs. 2 ein sehr einschneidender Eingriff in die Superiorität des Volkswillens vorgenommen, dessen Konsequenz zumal auch in seiner Rückwirkung auf das Verhältnis des Reichsrats zum Reichstag noch zu würdigen sein wird.

Endlich sei auf dem Gebiete der Gesetzgebung noch die besondere Erwähnung des Reichsrats in Art. 8 (Finanzwesen) und Art. 45 (Staatsverträge) angeführt, obwohl ja durch die Gleichberechtigung des Reichsrats mit dem Reichstag im Gesetzgebungsprozess die Mitwirkung der Ländervertretung bei den Massnahmen aus diesen Artikeln ohnehin schon selbstverständlich ist.

Auf dem Gebiet der Verwaltung wird entsprechend der in der Neufassung des Art. 60 ausgesprochenen „Teilnahme an der Verwaltung des Reichs" ein Zustimmungsrecht des Reichsrats sowohl zu allen allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Reichsregierung auf Grund des Art. 77 wie auch zu den gemäss Art. 15 zu erlassenden Anweisungen gefordert. Gegenüber dem gegenwärtigen Rechtszustand, wo eine Zustimmung im Falle des Art. 77 nur dann vorgesehen ist, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht, und im Falle des Art. 15 überhaupt vermieden ist, bedeutet dieser Vorschlag eine Verstärkung der Reichsratsstellung. Gegenüber der Formulierung der Denkschrift I jedoch, die die Reichsregierung voll durch den Reichsrat er-

19) Vergl. den entsp. Vorschlag bei Nawiasky, Grundprobleme S. 165.

setzt wissen wollte, stellt diese Formulierung ein Zugeständnis an die Reichsgewalt dar, dessen Grund wohl in der allgemeinen Ablehnung des im Jahre 1924 gemachten Vorschlags zu suchen ist[20]).

Der in den bisher angeführten Aenderungsvorschlägen zum Ausdruck gelangten gesteigerten Bedeutung des Reichsrats entspricht es nach Auffassung der Denkschrift, dass die Ländervertretung ihren Vorsitz selbst regelt. Es wird daher der bereits im Jahre 1926 gestellte Antrag dem Gedanken nach, diesmal aber auf dem Wege der Verfassungsänderung, wieder aufgenommen, eine Streichung des Art. 65 Satz 1, sowie folgende Fassung des Art. 66 Abs. 2 verlangt:

> „Der Vorsitz im Reichsrat und seinen Ausschüssen und der Geschäftsgang werden vom Reichsrat durch eine Geschäftsordnung geregelt."

Ein Vorschlag, der unter Umständen, nicht voll den bayerischen Wünschen auf Schaffung eines eigenen Präsidiums gerecht zu werden vermag.

In Uebereinstimmung mit der Denkschrift I wird in Art. 67 weiterhin ein besonderes Auskunftsrecht des Reichsrats gegenüber der Reichsregierung gefordert, wobei dieses Recht in Abänderung der Vorschläge des Jahres 1924 nicht dem Reichsrat als solchem, sondern den einzelnen Mitgliedern zugestanden werden soll. Gerade diese letztere Fassung gibt dem Reichsrat eine sehr weitgehende Informationsmöglichkeit, da naturgemäss das jedem einzelnen Mitglied zustehende Fragerecht weit mehr ausgenützt werden kann als ein solches, das dem Reichsrat als Gesamtheit gewährt ist.

Beachtenswert ist, dass in der Denkschrift von 1928 die auch in der öffentlichen Diskussion nicht ungünstig beurteilte Anregung des Jahres 1924 auf Ausbau der Stellung des Reichsratsausschusses für auswärtige Angelegenheiten nicht weiter verfolgt worden ist. Das Gleiche trifft zu für die Aenderung des Art. 78 Abs. 2.

Wichtig für die vorliegende Betrachtung ist endlich noch die Kritik an den Art. 18 und 48. Während für letzteren die Fassung aus der Denkschrift von 1924 übernommen worden ist, wird für Art. 18 zum erstenmal eine Neuformulierung versucht, da er nach Auffassung der bayerischen Regierung der Sicherung des Bestandes der Länder nicht genügend Rechnung trage[21]). Es wird daher eine Aenderung des Art.

---

20) Den ersten Niederschlag scheint diese Ablehnung bereits in der Denkschrift von 1926 (S. 6 oben) gefunden zu haben.
21) Vergl. die Begründung der Denkschrift zu Art. 18.

18 Abs. 2 und 3 in der Weise vorgeschlagen, dass zwar bei Zustimmung von Land und Bevölkerung zu einer Gebietsänderung ein einfaches Reichsgesetz genügen, dagegen bei Ablehnung seitens nur eines der beiden Organe ein verfassungsänderndes Gesetz, im Falle eines Volksentscheids ausserdem noch die besondere Zustimmung des Reichsrats erforderlich sein soll. Bei Gebietsänderungen und Neubildungen, die mit einer völligen Aufhebung eines Landes verbunden sind, wird darüber hinaus sogar die Einwilligung des betr. Landes auf Grund seiner Verfassung verlangt[22]). Durch diese Formulierungen wird eine erhebliche Stärkung der Position des Reichsrats erreicht und im Gegensatz zur geltenden Fassung des Art. 18 praktisch eine Gebietsänderung gegen den Willen der betr. Landesregierung unmöglich gemacht.

Soweit die bayerischen Vorschläge zur Verfassungsreform, die ein in sich geschlossenes und für die verfassungsrechtliche Entwicklung bedeutendes Aenderungsprogramm darstellen, obwohl sie ohne Einfluss auf das vorläufige Ergebnis der Arbeiten des von der Länderkonferenz eingesetzten Unterausschusses für Verfassung gewesen sind.

Das Gutachten nämlich, das von den Beauftragten des Unterausschusses gemeinsam verfasst und am 11. III. 1929 veröffentlicht worden ist, enthält ein Aenderungsprogramm, das in seinem Endziel auf einen zentralisierten Einheitsstaat hinausläuft. Zwar soll das Gefüge des preussischen Staates, ähnlich wie bei den früher erwähnten Vorschlägen, durch Erweiterung des Länderbegriffes, d. h. durch seine Uebertragung auf die preussischen Provinzen aufgelockert werden, zwar ist weiterhin auch eine Beseitigung der preussischen Zentralregierung vorgesehen, auf der andern Seite aber steht eine Verschmelzung der preussischen Ministerien mit den Reichsministerien und eine Vereinigung des preussischen Landtags mit dem Reichstag[23]). Hinzu kommt, dass die neuen Provinzländer eine Verfassung von zentraler Stelle aus erhalten sollen, wobei u. U. sogar an eine Bestätigung der Landesregierung durch die Reichsregierung gedacht ist. Im Reichsrat, der beibehalten wird, sollen sowohl die Länder alter wie neuer Prägung durch instruierte Stimmführer ihrer Landesregierungen vertreten sein.

22) Der gleiche Gedanke findet sich auch in dem Reformprogramm der D. N. V. P. vom 12. III. 1929.

23) Vom preussischen Vertreter wurde dem gegenüber ein gemeinschaftlicher Landtag der neuen Provinzländer vorgeschlagen.

Es ist klar[24]), dass diese neuen Provinzländer trotz Verleihung gewisser staatlicher Attribute Provinzen bleiben, dass die Abhängigkeit ihrer Landesspitze von der Reichsregierung sich naturgemäss auch in gewissem Grade auf die Reichsratsstimmen übertragen muss, wodurch die Reichsregierung einen mittelbaren Einfluss auf das Reichsratsvotum erhält. Dem gegenüber bedeutet es eigentlich keine Aenderung, sondern nur eine Steigerung, wenn ein Sondervorschlag des preussischen Berichterstatters der Reichsregierung unmittelbar ein Drittel der Reichsratsstimmen der neuen Länder zur Verfügung stellen will[25]). Auch wenn die Umwandlung der Provinzen in Reichsländer ausdrücklich verworfen wird, ist in der Praxis der Plan nicht weit davon entfernt. Es bedarf keiner weiteren Ausführung, dass eine Gleichstellung dieser neuen Länder mit den alten Staaten letztere auf ein Niveau herabdrückt, das fern ist dem eines Bundesstaates, und dass „vom föderalistischen Standpunkt aus ein solcher Vorschlag, der für die grössere Hälfte des Reiches so starke Elemente eines zentralisierten Einheitsstaates enthält, keine Gegenliebe finden kann“ [26]) [27]) [28]).

Mit der bayerischen Denkschrift vom 12. X. 1928 wie auch mit dem Gutachten des Unterausschusses für Verfassung ist sowohl auf der föderalistischen wie unitarischen Seite ein gewisser Abschnitt in der angestrebten verfassungsrechtlichen Entwicklung erreicht worden. Auf beiden Seiten wird in absehbarer Zeit keine grundlegende Aenderung der Vorschläge vorgenommen werden können[29]). Vielmehr wird sich alle weitere Arbeit nur auf einen weiteren Ausbau der bereits

---

24) Vergl. zu Folgendem auch Nawiasky, Bayer. Staatsztg. 1929 Nr. 75—77.

25) Vergl. hiezu die Ausführungen Brecht's in Reich und Länder II. Jahrg. Heft 3.

26) Nawiasky, Staatszeitg. Nr. 77.

27) Der württbg. Vertreter machte seine Zustimmung zu dem Gutachten u. A. von der Voraussetzung abhängig, dass eine Bestimmung folgenden Inhaltes in die Reichsverfassung aufgenommen werde: „Verfassungsänderungen und Reichsgesetze, die eine Aufhebung oder Beschränkung der den alten Ländern aus eigenem Recht verbliebenen staatlichen Hoheitsrechte zum Gegenstand haben, sind abgelehnt, wenn sie 14 Stimmen im Reichstag dagegen haben“.

28) Siehe auch die Entschliessung auf dem Föderalistentag in Cassel vom 3. IV. 1929, in der eine Erhebung der preussischen Provinzen begrüsst, andererseits aber auch ihre volle Gleichwertigkeit mit den alten Ländern gefordert wird.

29) Die Denkschrift Held's, entstanden auf Grund der Arbeiten der Länderkonferenz, bringt gegenüber der bayer. Denkschrift keine wesentlichen Aenderungen.

klar herausgestellten Grundlinien beschränken[30]).

Wegen der Bedeutung, die die bayerische Denkschrift für den Föderalismus besitzt, erscheint es angebracht, als Abschluss in den folgenden Kapiteln eine kurze rechtliche Würdigung der in ihr bezgl. des Reichsrats enthaltenen Bestimmungen vorzunehmen.

III. Hauptteil.

Die Auswirkungen der bayer. Reformvorschläge vom 12. X. 1928.

Kapitel 9.

Das Kräfteverhältnis zwischen Reichstag und Reichsrat.

Um zu einer richtigen Wertung der in der bayerischen Denkschrift vom 12. X. 1928 enthaltenen Aenderungsvorschläge zu gelangen, ist es am zweckmässigsten, die Verschiebung des Kräfteverhältnisses zu untersuchen, die zwischen dem Reichsrat auf der einen Seite und Reichstag, Reichsregierung, Reichspräsident und Reichsvolk auf der anderen Seite eintreten soll.

Wird mit dem Reichstag begonnen, so ist festzustellen, dass das Verhältnis des Reichsrats zum Reichstag eine weitgehende Wandlung erfährt. Selbstverständlich ändert sich nichts an der Stellung des Reichstags als höchstes Reichsorgan. Art. 1 der Reichsverfassung: „Alle Gewalt geht vom Volke aus“ bleibt ungeschmälert bestehen und verleiht dem Reichstag als dem Repräsentanten des Trägers der Reichsgewalt die höchste Macht. Bestehen bleibt nach wie vor auch die alleinige Abhängigkeit der Regierung von der Volksvertretung. Endlich tritt auch keine Aenderung ein in dem von der Weimarer Verfassung festgelegten Einkammersystem. Erscheint auch durch die Gleichstellung des Reichsrats mit dem Reichstag in der Gesetzgebung diese Annahme anfechtbar, so wird doch durch die ganze Struktur des Reichsrates, die durch die Aenderungsvorschläge kaum berührt wird, diese Auffassung in ihrer Richtigkeit auf das stärkste gestützt. Die Tatsache schon, dass der Reichsrat auch zur Vertretung der Länder bei der Verwaltung bestellt ist, ein Punkt, für den sich Bayern ja besonders eingesetzt hat, spricht für das Einkammersystem. Weiterhin ist aber auch vor allem die Instruktion der Bevollmächtigten, sowie das

30) Innenminister Severing hat im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung Mitte Juni 1929 im Reichstag ohne Rücksicht auf die Länderkonferenz einen neuen unitarischen Vorstoss angekündigt.

Institut der stellvertretenden Bevollmächtigten, die Möglichkeit der Bestellung von Substitutionsbevollmächtigten und die Permanenz des Reichsrats ein deutliches Merkmal für die Aufrechterhaltung des Einkammersystems. Praktisch-politisch betrachtet allerdings, und insofern hat Koch-Weser in seiner Polemik gegen die I. Bayerische Denkschrift[1]) Recht, gewährt das Erfordernis der übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse von Reichstag und Reichsrat zum Zustandekommen von Reichsgesetzen letzterem die Position einer ersten Kammer.

Von diesen Punkten abgesehen, tritt in dem Kräfteverhältnis der beiden Organe eine Verschiebung ein, die schon in der Neuformulierung des Art. 61: „die deutschen Länder nehmen im Reichsrat teil an der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs" zum Ausdruck gelangt. In dieser Formulierung liegt das ganze Aenderungsprogramm begründet, denn es spricht, vom staatsrechtlichen Standpunkt gesehen, aus, dass der Reichsrat nicht nur ein mehr oder minder formales Einflussrecht auf die Reichsgeschäfte auszuüben hat, sondern mit wirklichen Befugnissen an der Reichswillensbildung mitwirken, an ihr teilhaben soll. Diese Teilnahme findet ihren Höhepunkt in der Gleichberechtigung mit dem Reichstag in der Gesetzgebung. Das in Art. 68 Abs. 2 ausgesprochene Erfordernis der übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse bedeutet, dass zu jedem Gesetz Reichstag und Reichsrat zustimmen müssen, dass ein noch so oft im Reichstag auch mit qualifizierter Mehrheit angenommener Gesetzesvorschlag ohne die Zustimmung des Reichsrats nicht Gesetz werden kann, vom Reichspräsidenten nicht ausgefertigt und verkündet werden darf. Während nach dem heutigen Rechtszustand dem Reichstag allein sowohl die Feststellung des Gesetzesinhalts wie auch die sogenannte Sanktion zusteht, haben durch die Neufassung des Art. 68 Abs. 2 Reichstag und Reichsrat in gleicher Weise an diesen Funktionen teil. Immerhin wird aber damit noch nicht der Zustand der bismarckschen Verfassung erreicht, wo beide Funktionen schon äusserlich schärfer auseinandertraten als heute, da damals die Feststellung des Gesetzesinhalts durch Vereinbarung zwischen Reichstag und Bundesrat, die Sanktion indessen allein durch den Bundesrat erfolgte.

Infolge der Notwendigkeit der übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse ist der Reichsrat in der Lage, durch ein ablehnendes Votum alle Gesetzeswünsche des Reichstags zu

1) Vergl. Kapitel 7.

nichte zu machen, da dem Reichstag keine Möglichkeit einer Ueberwindung dieses reichsratlichen Vetos zugestanden ist. Eine solche ist vielmehr nur dem Reichspräsidenten gegeben, der auf Grund der Neuformulierung des Art. 74 binnen drei Monaten einen Volksentscheid anordnen kann.

Rechtlich unhaltbar ist dabei im Falle des Art. 74 die Auffassung der bayer. Denkschrift, das Gesetzgebungsverfahren zwischen Reichsrat und Reichstag dauere so lange, bis entweder eine Uebereinstimmung erzielt wird, oder nach Auffassung des Reichspräsidenten feststeht, dass eine solche nicht erzielt werden kann. Stelle er dies fest, so sei eine Anordnung des Volksentscheides durch ihn möglich. Diese Auffassung hätte zur Folge, dass das Verfahren sich auf unbestimmte Zeit hinaus erstrecken würde, dass von jedem der beiden Gesetzgebungsorgane eine Reihe von Mehrheitsbeschlüssen hinsichtlich des einen Gesetzes gefasst werden könnte, um festzustellen, ob auf Grund der gepflogenen Verhandlungen eine Uebereinstimmung möglich ist. Sie hätte weiter zur Folge, dass der Lauf der Dreimonatfrist, binnen deren der Reichspräsident nach Art. 74 nur einen Volksentscheid anordnen kann, in das Belieben des Reichspräsidenten gestellt wäre, da ihm ja nach der Begründung der Denkschrift der Zeitpunkt der Feststellung der mangelnden Uebereinstimmung obliegt.

Dem gegenüber ist folgendes auszuführen: Art. 68 Abs. 2 sagt ganz eindeutig, dass für das Gesetzgebungsverfahren nur ein einziger Beschluss eines jeden der beiden Organe vorgesehen ist, dass das Verfahren für jedes der beiden Organe mit diesem Beschluss sein Ende gefunden hat und nicht noch einmal von neuem aufgenommen werden kann. Damit wird diesem Gesetzgebungsprozess eine notwendige zeitliche Grenze gezogen, ein mehrmaliger Beschluss eines und desselben Organs unmöglich gemacht und vor allem der Dreimonatsfrist der richtige Sinn gegeben. Der Lauf dieser Frist kann logischerweise nur mit dem Tag beginnen, an dem das letzte der beiden Organe seinen vom andern Organ abweichenden Beschluss gefasst hat.

Interessant ist bei der Neufassung des Art. 74 auch, dass der vorgesehene Volksentscheid nicht wie nach dem heute geltenden Recht nur über die besondere Meinungsverschiedenheit, die zwischen Reichsrat und Reichstag bezgl. des Gesetzestextes besteht, anzuordnen ist, sondern auf den gesamten Gesetzestext, also auch auf die Punkte, bei denen eine Uebereinstimmung vorhanden ist, ausgedehnt werden muss.

Von den Aenderungsvorschlägen ist weiterhin von Bedeutung die Forderung nach Schaffung eines neuen Art. 76 a in Verbindung mit Art. 76 Abs. 1, der ausdrücklich aufrecht erhalten wird. Von Bedeutung einmal deswegen, weil es sich bei diesem Artikel um eine Spezialvorschrift gegenüber Art. 76 Abs. 1 handelt, er also in seinen Bestimmungen nur dann anwendbar ist, wenn die Verfassungsänderung wirklich eine unmittelbare oder mittelbare Einschränkung der den Ländern nach der Verfassung zustehenden Rechte zur Folge hat. Dabei ist die Formulierung insofern ungenau, als nicht angegeben ist, wer darüber zu entscheiden hat, wann ein Fall der Anwendbarkeit eintritt. Art. 76 a ist zum andern aber auch deswegen von Wichtigkeit, weil er eine besondere Mehrheit der Stimmen für die reichsratliche Zustimmung festsetzt. Eine Erschwerung, die bei der Beschlussfassung des Reichstags nicht gefordert wird. Während also im Reichstag gemäss dem hiefür in Betracht kommenden Art. 76 Abs. 1 Beschlüsse auf Abänderung der Verfassung, auch wenn es sich um besondere Länderrechte handelt, zustande kommen, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen, muss der Reichsrat zu seinem Beschluss drei Viertel der gesetzlichen Stimmzahl aufbringen. Dabei ist nach wie vor auch in diesem Fall gemäss Art. 74, sollte eine Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat nicht zu erzielen sein, die Anrufung eines Volksentscheids durch den Reichspräsidenten möglich.

Hinsichtlich dieses Volksentscheids kommt dabei dem Reichsrat dann eine besondere Stellung zu, wenn er auf Volksbegehren hin erfolgt. An und für sich muss ja in Verfolg der bayerischen Denkschrift nach Art. 73 Abs. 3 der mit dem Volksbegehren auf Verfassungsänderung vorgelegte Gesetzentwurf neben dem Reichstag auch dem Reichsrat von der Reichsregierung unterbreitet werden. Soll es zum Volksentscheid überhaupt kommen, muss wenigstens eines der beiden Organe ablehnend darüber beschlossen haben. Hat dann das Volk trotz der Ablehnung mit der in Art. 76 Abs. 1 Satz 4 festgesetzten Mehrheit einer Verfassungsänderung zugestimmt, erfolgt durch die Aenderungsvorschläge eine nochmalige Einschaltung des Reichsrats. Nach Art. 76 a Abs. 2 ist nämlich mit dem Volksentscheid die Verfassungsänderung noch nicht endgültig zustande gekommen, vielmehr eine nochmalige Beschlussfassung des Reichsrates, nicht aber des Reichstags notwendig, wobei sich ersterer mit drei Viertel seiner gesetzlichen Mitgliederzahl für die Aenderung

auszusprechen hat. Bedeutet schon die Bestimmung des Art. 76 a Abs. 1 mit dem besonderen Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit des reichsratlichen Votums eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Reichstag und Reichsrat, so tritt diese Verschiebung noch stärker in Erscheinung bei der Stellung des Reichsrats gegenüber dem Volksentscheid. Der Ländervertretung wird damit die alleinige Sanktionsbefugnis eines Gesetzes zugesprochen, eine Befugnis, die nach dem geltenden Rechtszustand dem Reichstag bezw. dem Reichsvolk zusteht und die nach den sonstigen bayerischen Aenderungswünschen Reichstag und Reichsrat gemeinsam bezw. dem Reichsvolk allein zustehen soll. Neben ihrer Rückwirkung auf die Stellung des Reichsrats zum Reichstag bedeutet diese Bestimmung aber auch eine Stärkung der Stellung des Reichsrats gegenüber dem Reichsvolk, worüber in anderem Zusammenhang noch zu sprechen sein wird.

Während so in Art. 76 a der Reichsrat eine besondere Position erhalten hat, ist in dem neuen Art. 76 b seine besondere Einschaltung nicht vorgesehen. An und für sich wäre auch hier bei der Aenderung des bundesstaatlichen Aufbaus des Reiches der „Einwilligung aller Länder" durch das Erfordernis eines einstimmigen Beschlusses des Reichsrats Genüge getan. Die Formulierung des Art. 76 b aber will ein anderes. Sie fordert nicht die Zustimmung der Länderregierung auf dem Wege über die instruierten Reichsratsbevollmächtigten, sondern als stärkere Sicherung die Einwilligung aller Landesparlamente. Damit wird ein doppelter Schutz der Gliedstaaten erreicht, der bei Betrachtung des Gesetzgebungsverfahrens deutlich wird. Eine Aenderung des bundesstaatlichen Aufbaus ist eine Verfassungsänderung, die nur auf dem Wege des Gesetzes und zwar gemäss Art. 76 a durchgeführt werden kann. Zu jedem Gesetz ist aber nach den Aenderungsvorschlägen die Zustimmung des Reichsrats notwendig, in vorliegendem Fall unter der Auflage der Zustimmung von drei Viertel der gesetzlichen Stimmzahl. Das bedeutet, dass die grosse Mehrheit der Landesregierungen sich für die Verfassungsänderung auszusprechen hat. Das ist die eine Sicherung. Hat nun der Reichsrat zugestimmt — im anderen Fall ist das Gesetz schon jetzt nicht zustande gekommen — tritt die zweite Sicherung in Kraft, die Notwendigkeit der Zustimmung aller Landesparlamente.

Ein Blick muss noch geworfen werden auf die Bestimmungen des Art. 8 Abs. 2 und 3. Sie lauten:

„Das Reich darf Abgaben oder sonstige Einnahmen, die den Ländern zustehen, nur in Anspruch nehmen, wenn

die Lebensfähigkeit der Länder dadurch nicht beeinträchtigt oder wenn sie durch Ausgleich sicher gestellt wird. Die Zustimmung des Reichsrats ist erforderlich. Das Gleiche gilt für die Aenderung von Abgaben, an denen die Länder beteiligt sind, und für Aenderungen des den Ländern gewährten Ausgleichs zu Ungunsten der Länder."

Welche Bedeutung kommt dabei der Erwähnung des Reichsrats zu? Da es sich um Fragen der Gesetzgebung handelt, ist der Reichsrat ja schon ohnehin zur Mitbestimmung berufen, ohne dass es seiner ausdrücklichen Einschaltung bedarf. Auf Grund dieser Erwägung könnte man zu dem Schluss gelangen, dass ihm eine besondere Stellung, ein absolutes, auch durch den Volksentscheid nicht mehr überwindbares Veto hinsichtlich der Abgabengesetze eingeräumt werden soll. Dies würde dem Reichsrat ein ganz erhebliches Uebergewicht über den Reichstag verleihen. Die Begründung zu Art. 8 der bayerischen Denkschrift jedoch lässt diese Annahme nicht als gerechtfertigt erscheinen. Eine besondere über den Art. 68 Abs. 2 hinausgehende Einschaltung des Reichsrats ist von den Ausarbeitern der Denkschrift nicht bezweckt worden. Die besondere Erwähnung der Ländervertretung sinkt damit zu einer rein äusserlichen Betonung des föderalistischen Elementes im Verfassungsbau herab.

Von grösserer Bedeutung dagegen ist im Falle des Art. 8 unter Umständen die Heranziehung des Art. 76 a Abs. 1. Es besteht die Möglichkeit, — Art. 76 a enthält ja ausdrücklich den Hinweis auf Art. 8 — dass durch die Inanspruchnahme von Abgaben und Einnahmen seitens des Reiches eine wenn auch nur mittelbare Einschränkung der Lebensfähigkeit der Länder eintritt. Dies würde eine Einschränkung der Rechte sein, die den Ländern nach dem Sinn das Art. 76 a verfassungsmässig zustehen; denn Art. 8 verbietet ausdrücklich eine Beeinträchtigung der Lebensfähigkeit der Länder. In Verfolg des Art. 76 a Abs. 1 müsste in diesem Fall der Reichsrat mit der besonderen Mehrheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl seine Zustimmung erteilen und wäre durch dieses Erfordernis in der Lage, die Verabschiedung eines solchen Abgabengesetzes nicht nur zu erschweren, sondern praktisch unmöglich zu machen.

Das veränderte Kräfteverhältnis zwischen Reichstag und Reichsrat drückt sich endlich auch in der neuen Fassung des Art. 18 aus, der die Gebietsveränderungen und die Neubil-

dung von Ländern zum Gegenstand hat. Art. 18 Abs. 3 lautet nämlich:

„Die Aenderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches erfolgt durch einfaches Reichsgesetz, wenn sowohl die unmittelbar beteiligten Länder als die Bevölkerung des Gebiets, das einem anderen Land einverleibt oder mit einem anderen Land zu einer Neubildung vereinigt werden soll, zugestimmt haben. Hat eines der unmittelbar beteiligten Länder oder die Bevölkerung des beteiligten Gebietes nicht zugestimmt, ist ein verfassungsänderndes Reichsgesetz, bei einem Volksentscheid, auch die Zustimmung des Reichsrats erforderlich . . . .“

Art. 76 a Abs. 1 enthält den ausdrücklichen Hinweis auf Art. 18. Wird also auf Grund der fehlenden Zustimmung eines der beteiligten Länder bezw. der Bevölkerung eines beteiligten Gebiets die Gebietsänderung durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz ausgesprochen, so ist zur Zustimmung des Reichsrats die Mehrheit von drei Viertel seiner gesetzlichen Mitgliederzahl notwendig. Es ist klar, dass genau so, wie im Falle des Art. 8, dieses besonderen Mehrheitserfordernis eine Verstärkung der reichsratlichen Macht gegenüber dem Reichstage bedeutet. Darüber hinaus wird aber in der Formulierung des Art. 18 im Falle eines Volksentscheids die besondere Zustimmung der Ländervertretung gefordert. Das bedeutet, dass ein auf Grund der Anordnung des Reichspräsidenten gemäss Art. 73 Abs. 1 oder Art. 74 bezw. auf Grund Volksbegehrens (Art. 73 Abs. 3) mit zustimmendem Ergebnis durchgeführter Volksentscheid noch keine endgültige Sanktion eines im Verfolg des Art. 18 ergebenden Gesetzes darstellt, vielmehr hiezu ein neuerlicher besonderer Entschluss des Reichsrats erforderlich ist. Nicht Gleichberechtigung, sondern ein ausgesprochenes Uebergewicht des Reichsrats über den Reichstag ist die Konsequenz dieser Bestimmung, die auch ihre Rückwirkung auf das Kräfteverhältnis der Ländervertretung zum Reichsvolk hat [2]).

Das mag zur Skizzierung der rechtlichen Stellung des Reichsrats gegenüber der Volksvertretung genügen. Aus der Untersuchung der einschlägigen Bestimmungen der Bayerischen Denkschrift vom 12. X. 1928 lässt sich klar erkennen, dass der Machtzuwachs des Reichsrats ein sehr erheblicher ist, dass nicht nur eine Koordination der beiden Organe,

2) Siehe Kapitel 11,

sondern darüber hinaus in manchen Punkten sogar eine deutliche Ueberlegenheit des Reichsrats erreicht wird.

Kapitel 10.

Das Kräfteverhältnis zwischen Reichsrat und Reichsregierung.

Das Streben nach Gleichberechtigung des Reichsrats im Verhältnis zum Reichstag hat zur Folge, dass ersterer auch von seiner bisherigen Abhängigkeit von der Reichsregierung frei gemacht werden muss. Nur wenn dies erreicht ist, besteht eine wirkliche Selbständigkeit auch gegenüber dem Parlament, dessen Einflüssen sich ja die Reichsregierung auf Grund des parlamentarischen Systems nicht entziehen kann und die bei einer Abhängigkeit des Reichsrats von der Regierung sich auch bei ihm geltend machen müssen.

Betrachtet man die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Reichsregierung und Reichsrat, so kommt man zu dem Ergebnis, dass sich, wenigstens auf dem Gebiet der Gesetzgebung, eigentlich nichts geändert hat. Nach wie vor besteht z. B. die Abhängigkeit des Reichsrats von der Regierung hinsichtlich der Gesetzesinitiative. Die Neufassung des Art. 68 Abs. 1:

> „Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstages oder des Reichsrats eingebracht"

verleiht allerdings, für sich allein betrachtet, dem Reichsrat das Recht der unmittelbaren Gesetzesinitiative, ein Recht, das ausdrücklich auch in der Begründung zu Art. 68 Abs. 1 festgestellt wird. Die Formulierung verliert aber ihren Wert durch die Fassung des Art. 69 Abs. 2:

> „Stimmt die Reichsregierung einer aus der Mitte des Reichsrats eingebrachten Gesetzesvorlage nicht zu, so hat sie diese unter Darlegung ihres Standpunktes dem Reichstag vorzulegen."

Damit ist genau so, wie unter dem geltenden Rechtszustand gesagt, dass der Reichsrat seine Gesetzesvorlagen nicht direkt bei dem zweiten notwendigen Organ der Gesetzgebung, dem Reichstag, einbringen kann, sondern sie zuerst der Reichsregierung vorzulegen hat. Der Reichsrat hat damit entgegen der bayerischen Auffassung hinsichtlich der Gesetzesinitiative seine unselbständige Stellung behalten. Um die Abhängigkeit von der Reichsregierung in diesem Punkte zu beseitigen, wäre eine Streichung des Art. 69 Abs. 2 notwendig gewesen.

Wie steht es nun mit dem Initiativrecht der Reichsregierung? Formalrechtlich tritt hier insofern eine Aenderung gegenüber dem geltenden Rechtszustand ein, als gemäss Art. 69 Abs. 1 Satz 1 die Reichsregierung ihre Gesetzesvorlagen beim Reichsrat, also nicht mehr mit Zustimmung des Reichsrats beim Reichstag einzubringen hat. Dieser Vorschlag ist nur von formalrechtlicher Bedeutung, da die Reichsregierung nach wie vor das Recht der unmittelbaren Initiative besitzt. Der Reichsrat ist ja zum zweiten gleichberechtigten Gesetzgebungsfaktor neben dem Reichstag emporgerückt und rechtlich betrachtet ist es daher gleichgültig, bei welchem der beiden Organe die Vorlage eingebracht wird. Dies vor allem auch deswegen, weil der Vorrang des Reichsrats nicht die Folge hat, dass bei einer reichsratlichen Ablehnung der Regierungsvorlage diese schon endgültig gescheitert ist. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 sieht ausdrücklich vor, dass, sollte die Beschlussfassung des Reichsrats keine Uebereinstimmung mit der Vorlage der Reichsregierung ergeben, letztere die Vorlage gleichwohl unter Darlegung der abweichenden Auffassung des Reichsrats beim Reichstag einbringen kann. Für die Regierung besteht damit u. U. auf Grund des Art. 74 die Möglichkeit, durch Herbeiführung eines Volksentscheids die Vorlage entgegen dem Willen des Reichsrates durchzusetzen.

Einschneidender sind die Aenderungsvorschläge auf dem Gebiet der Verwaltung. Hier wird in gewissem Umfang eine Abhängigkeit der Reichsregierung vom Reichsrat herbeigeführt. Vor allem soll die Ländervertretung in Art. 77 das Recht der Zustimmung erhalten zu allen von der Reichsregierung in Ausführung der Reichsgesetze zu erlassenden allgemeinen Verwaltungsvorschriften, d. h. solchen Verordnungen, die sich instruktionell an die Behörden, nicht aber rechtssatzmässig an die Bürger wenden. Diese Bestimmung bedeutet, dass die Reichsregierung ohne die Zustimmung der Ländervertretung sowohl auf dem Gebiet der Reichsgesetze, deren Ausführung den Landesbehörden zusteht, wie auch auf dem Gebiete des reichseigenen Vollzugs keine Verordnungen erlassen kann. Der Reichsrat hat die Möglichkeit, da seine Zustimmung unersetzbar ist, jede in Ausführung eines Reichsgesetzes von der Regierung zu erlassende Verwaltungsverordnung zu verhindern. Dabei genügt hiezu schon die Ablehnung mit einfacher Mehrheit im Reichsrat. Will die Regierung daher im Falle des Fehlens der Zustimmung nicht überhaupt von der Verordnung Abstand nehmen, so steht ihr nur der umständlichere Weg über ein Reichsgesetz

offen. Aber auch dies ist nur ein theoretischer Ausweg. Zu einem Reichsgesetz sind ja nach den Aenderungsvorschlägen übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse von Reichstag und Reichsrat notwendig. Es ist in der grossen Mehrzahl der Fälle nicht anzunehmen, dass der Reichsrat seine schon einmal ablehnende Stellung gegenüber den Wünschen der Regierung aufgibt. Die einzige Möglichkeit wäre dann nur noch ein vom Reichspräsidenten angeordneter Volksentscheid, eine Massnahme, die wegen ihrer Umständlichkeit, Kostspieligkeit und Langwierigkeit in den weitaus meisten Fällen nicht in Betracht kommen wird. Unter diesem Gesichtspunkt gewinnt das Zustimmungserfordernis ganz erheblich an Bedeutung und stellt gegenüber dem jetzigen Rechtszustand eine immerhin beachtliche Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Reichsrat und Reichsregierung dar.

Noch deutlicher zeigt sich der Machtzuwachs bei dem in Art. 15 Abs. 2 festgelegten Zustimmungsrecht des Reichsrats, zu den von der Reichsregierung zu erlassenden Anweisungen. Was ist unter diesen Anweisungen zu verstehen? Auch sie sind Anordnungen, die sich nicht rechtssatzmässig an die Allgemeinheit, sondern instruktionell an die Landesregierungen bezw. Landesbehörden wenden. Sie werden von der Reichsregierung erlassen, „gleichsam als ob diese die vorgesetzte Verwaltungsinstanz der Landesregierungen wäre“ [1]). Sie sind daher ohne Zweifel Verwaltungsanordnungen zur Ausführung von Reichsgesetzen und haben die gleiche rechtliche Bedeutung wie die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Art. 77. Anschütz sagt mit Recht: „Dass sie im Falle des Art. 15 Abs. 2 Satz 1 aus einem besonderen Beweggrund, nämlich zum Zweck aufsichtlicher Einwirkung auf die mit dem Vollzug eines Reichsgesetzes betrauten Landesinstanzen ergehen, macht für die Beurteilung ihrer rechtlichen Natur keinen Unterschied“ [1]). Art. 15 Abs. 2 bedeutet daher eine Einschränkung des in Art. 77 ausgesprochenen Grundsatzes der generellen Zustimmung der Ländervertretung zu den Verwaltungsanordnungen der Reichsregierung, indem eine solche nur dann gefordert wird, wenn es sich um Anweisungen zu Reichsgesetzen handelt, die von Landesbehörden, nicht aber von Reichsbehörden auszuführen sind. Trotz dieser Einschränkung bringt aber diese Formulierung dem Reichsrat gegenüber dem heutigen Rechtszustand, wo eine Zustimmung überhaupt fehlt, eine erhebliche Verstärkung seiner Position.

---

1) Anschütz, Kommentar zur Reichsverfassung, Anm. 4 zu Art. 15.

Im Zusammenhang mit dem durch Art. 15 und 77 gewährleisteten Einfluss des Reichsrats auf die Reichsregierung steht die besondere verfassungsmässige Verankerung eines Interpellationsrechts der Reichsratsmitglieder (Art. 67). Wenn auch ein solches Recht gewöhnlich aus der bisherigen Formulierung des Art. 67 sowie aus Art. 65 Satz 2 abgeleitet wird, fehlt doch heute eine eindeutige Verfassungsbestimmung hierüber. Das Interpellationsrecht ist heute nur in der Geschäftsordnung des Reichsrats § 41 klar ausgesprochen. Eine verfassungsmässige Verankerung hat daher neben der rein formellen Wirkung einer besonderen Betonung der Teilnahme des Reichsrats an den Geschäften der Reichsregierung die Bedeutung, dass letztere dies oftmals lästige Fragerecht nur im Wege einer Verfassungsänderung mit der besonders qualifizierten Mehrheit des Reichsrates, wie sie in Art. 76 a festgelegt ist, abzuschaffen vermag.

Von Bedeutung für das Verhältnis des Reichsrats zur Reichsregierung würde es auch sein, wenn eine obligatorische Beiziehung der Reichsratsausschüsse seitens der Reichsministerien bei allen wichtigen Angelegenheiten auf Verlangen des Reichsrats in Art. 67 festgelegt würde[2]). Durch die gegenwärtige Sollvorschrift steht eine Zuziehung dieser Ausschüsse, zumal die Ministerien selbst über die Frage der Wichtigkeit der Angelegenheiten zu entscheiden haben, ganz im Belieben dieser obersten Reichsbehörden. Erhält der Reichsrat das Recht, von sich aus die Beiziehung seiner Ausschüsse zu verlangen, so wird ihm damit die Entscheidung über die Wichtigkeit der in Frage stehenden Angelegenheiten zugestanden und er in die Lage versetzt, sich ganz unabhängig von dem Willen der Regierung als ein Kontrollorgan ihrer Geschäftsführung einzuschieben. Mit diesem Vorschlag würde vor allem auch das oben erwähnte Interpellationsrecht eine erhöhte Wirkung erlangen.

Den Schlussstein in der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Reichsrat und Reichsregierung bildet die Regelung der Vorsitzfrage im Reichsrat durch die eigene Geschäftsordnung desselben. Die verfassungsmässige Festlegung der Führung des Vorsitzes durch die Reichsregierung soll bekanntlich durch die Streichung des Art. 65 S. 1 beseitigt werden. Durch die geplante geschäftsordnungsmässige Regelung wird dies zwar nicht unmittelbar erreicht. Rechtlich ist auf diese Weise immer noch die Möglichkeit gegeben, den z. Zt. geltenden Rechtszustand zu übernehmen, wenn dies auch nicht

2) Ein Vorschlag, den Held in seiner Dissertation S. 67 macht.

von der bayerischen Denkschrift gewünscht wird. Das Wesentlichste an dem bayerischen Vorschlag aber ist, dass das Problem des Vorsitzes zu einer internen Angelegenheit des Reichsrats gemacht wird. Der Reichsrat kann auf diese Weise ohne eine Einmischungsmöglichkeit anderer Organe nach seinem Belieben über die Angelegenheit bestimmen.

Ueberblickt man das Kräfteverhältnis zwischen Reichsrat und Reichsregierung, kommt man zu dem Ergebnis, dass die Aenderungsvorschläge im Vergleich zu den Bestimmungen hinsichtlich des Reichstags nicht von allzu weittragender Bedeutung sind. Wohl erhält der Reichsrat eine gewisse Kontrolle über die Tätigkeit der Reichsregierung, auf der andern Seite aber sind die Einflüsse der Volksvertretung auf die Reichsleitung noch so stark, dass von einer Abhängigkeit derselben von der Ländervertretung kaum gesprochen werden kann. Die Stellung der Reichsregierung ist auf jeden Fall erschwert, da sie nunmehr im Gegensatz zum geltenden Rechtszustand zwischen zwei im wesentlichen gleichstarke Organe eingezwängt ist.

Kapitel 11.

Der Reichsrat im Verhältnis zum Reichspräsident und Reichsvolk.

Nicht nur im Verhältnis zum Reichstag und zur Reichsregierung wird durch die bayerischen Vorschläge die Stellung des Reichsrats verschoben, bis zu einem gewissen Grade trifft es auch für zwei andere Organe zu: für Reichspräsident und Reichsvolk.

Bei einer Betrachtung der Kräfteverschiebung zwischen Reichspräsident und Ländervertretung ist in erster Linie Art. 48 heran zu ziehen, der durch seine Neuformulierung eine Verstärkung der Machtstellung des Reichsrates gebracht hat. Art. 48 Abs. 2 sieht vor, dass der Reichspräsident bei seinen Massnahmen, sofern nicht Gefahr im Verzug besteht, vorher den Reichsrat zu hören hat. Rechtlich betrachtet besteht für das Reichsoberhaupt damit die Verpflichtung, den Reichsrat von seinen Massnahmen vorher in Kenntnis zu setzen, wenn nicht besondere Eile geboten ist. Dieses Informationsrecht verschafft dem Reichsrat jedoch nicht die Möglichkeit, von allem Anfang an den Handlungen des Präsidenten hemmend entgegenzutreten. Dieser hat vielmehr das Recht, auch wenn sich die Ländervertretung ablehnend äussert, die von ihm für notwendig gehaltenen Massnahmen anzuordnen. Der Einfluss des Reichsrats verstärkt sich aber dann,

wenn die Massnahmen des Präsidenten durchgeführt worden sind. Gemäss Art. 48 Abs. 3 müssen die Anordnungen des Reichspräsidenten nämlich ausser Kraft gesetzt werden, wenn es der Reichsrat verlangt, wobei zu einem diesbezgl. Reichsratsbeschluss die einfache Stimmehrheit genügt. Das Reichsoberhaupt besitzt keine Möglichkeit, das Votum des Reichsrats zu überwinden. Durch diese Bestimmung des Art. 48 Abs. 3 erhält auch das in Art. 48 Abs. 2 ausgesprochene Recht des vorherigen Gehörs erst seine richtige Bedeutung. Der Reichspräsident vermag aus der Stellungnahme des Reichsrats schon vor dem Erlass seiner Massnahmen zu erkennen, ob er mit dem Verlangen nach Aufhebung derselben durch das föderalistische Organ zu rechnen hat oder nicht.

Als letzter Faktor, bei dem durch die Hebung des Reichsrats eine Aenderung in seiner Stellung zur Ländervertretung eintritt, ist das Reichsvolk zu betrachten. Auch dem obersten Träger der Reichsgewalt gegenüber ist der Einfluss und die Macht des Reichsrats erheblich verstärkt. In den Formulierungen der Art. 18 und 76 a kommt dies deutlich zum Ausdruck.

In Art. 18 Abs. 3 ist bestimmt, dass bei einem Volksentscheid, der hinsichtlich der Aenderung des Gebiets von Ländern erfolgt, die Zustimmung des Reichsrats erforderlich ist. Diese Formulierung hat folgende Wirkung: Der Ländervertretung wird, gleich auf Grund welchen Artikels der Reichsverfassung der Volksentscheid zur Durchführung gelangt ist, im Falle dass das Volk sich für eine Aenderung ausgesprochen hat, das Recht der Entscheidung über die Durchsetzung dieser Aenderung verliehen. Damit wird aber der Gedanke des Volksentscheids, nämlich dem Volk, von dem ja alle Gewalt ausgeht, das letzte und unüberwindbare Votum zu überlassen, aufgegeben und das Referendum seiner Bedeutung völlig entkleidet. Der Reichsrat erscheint daher in der Formulierung des Art. 18 Abs. 3 dem Volke nicht nur gleichgestellt, sondern sogar übergeordnet, eine gegenüber dem heutigen Rechtszustand gewaltige Kräfteverschiebung.

Das Gleiche trifft für Art. 76 a Abs. 2 zu. Auch hier erhält der Reichsrat das Zustimmungsrecht zu einem Volksentscheid. Der hier gezogene Rahmen ist aber gegenüber dem des Art. 18 Abs. 3 enger. Dem Reichsrat wird in Art. 76 a nicht bei jedem, sondern nur bei dem auf Grund des Art. 73 Abs. 3 durchgeführten Referendum ein entscheidendes Votum zugebilligt, während in den Fällen des Art. 73 Abs. 1 und 74 eine solche Stellung für ihn nicht vorgesehen ist.

Beide Artikel zusammengehalten verleihen dem föderalistischen Organ in den für die Länder wichtigsten Fragen eine Position, wie sie im Hinblick auf die sonstige Ausgestaltung des Reichsbaues in keinem anderen Staate zu finden ist.